

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS

Programa de Pós-Graduação em Educação



Dissertação

Efeitos do PAR na configuração da gestão do sistema educacional de um município da região da campanha do RS: análise dos modos de regulação

Aisllan Augusto de Souza

Pelotas, 2015

Aisllan Augusto de Souza

Efeitos do PAR na configuração da gestão do sistema educacional de um município da região da campanha do RS: análise dos modos de regulação

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Maria de Fátima Cóssio

Pelotas, 2015

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

S719e Souza, Aisllan Augusto de

Efeitos do PAR na configuração da gestão do sistema educacional de um município da Região da Campanha do RS : análise dos modos de regulação / Aisllan Augusto de Souza ; Maria de Fátima Cóssio, orientadora. – Pelotas, 2015.

146 f.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pelotas, 2015.

1. Política educacional. 2. Plano de ações articuladas. 3. Gestão educacional. 4. Regulação. I. Cóssio, Maria de Fátima, orient. II. Título.

CDD : 379

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Elena Maria Billig Mello

Profa. Dra. Maria Cecilia Lorea Leite

Profa. Dra. Valdelaine da Rosa Mendes

AGRADECIMENTOS

Ao concluir esta dissertação de Mestrado gostaria de agradecer de todo coração a todas as pessoas que colaboraram para que esta pesquisa fosse realizada. Obrigado a todas as pessoas que participaram das entrevistas (sem vocês esta pesquisa não seria possível) e um agradecimento especial a equipe da SMED e prefeitura pela cordialidade e solicitude.

Agradeço à minha família (a consanguínea e às famílias que me adotaram) e a todos os amigos e amigas que sempre torceram pelas minhas vitórias, com destaque para Natali, Giuliana e sua mãe Evani, Lorena e sua mãe Nazionélia, Daniel Berbare, Otoni, e tantos outros amigos e colegas que passaram em minha vida. Um grande abraço aos colegas de orientação e de grupo de pesquisa: Antônio, Jezabel, Priscila, Carina e Pablo. Um obrigado ao grupo de formadores do curso de gestão da educação inclusiva: meu irmão emprestado Fábio Cóssio, profa. Rita Rodriguez, Simone, Juliana, Antônio, profa. Graça Cunha e para os demais tutores que nos ajudaram nestes três anos.

Meu muito obrigado aos funcionários e professores da Faculdade de Educação/UFPel pela oportunidade que tive de conviver desde a graduação no curso de Pedagogia até ingressar no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da UFPel e concluir o Mestrado. Um especial agradecimento aos professores do PPGE/FaE pelos seus exemplos de luta, responsabilidade social e rigor metodológico na formação dos futuros pesquisadores educacionais.

Um grande “Eu te amo!” à minha mãe Eliana, minha avó D. Cida, meu irmão Alligton e aos meus sobrinhos Raul e Artur, bem como para Daiane (minha companheira), Sofia e João Pedro que são os filhos que me foram presenteados.

De todos os: “muito obrigados!”, nenhum me deixa mais emocionado do que o agradecimento que externo neste momento à minha orientadora, profa. Fátima Cóssio. Ela me acolheu na graduação e me aceitou como bolsista-extensionista. Ali começou nossa relação e aprendizado. Ela me aconselhou e orientou na vida e não só na academia. Seus exemplos de luta e engajamento político, seu caráter e integridade, sua ética e seu carinho fraterno me ajudaram (e me ajudam) a ser cada vez melhor: muito obrigado querida mãe.

O limite é uma fronteira criada só pela mente;
Conta com o que ficou e não com o que perdeu;
Quem vive do passado é memória, museu;
Dinheiro, segredo, palavra-chave;
Manipula o mundo e articula a verdade;
Compra o silêncio, monta a milícia;
Paga o sossego, compra a política;

(O crime vai, o crime vem. Racionais Mc's.
Álbum: Nada como um dia após o outro dia.
Disco: 2. Faixa: 3. 2002. Gravadora: Unimar Music)

RESUMO

Esta pesquisa analisa os efeitos do Plano de Ações Articuladas – PAR, na gestão da rede de ensino de um município da região da campanha do Rio Grande do Sul. O PAR está situado no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, criado pelo governo federal em 2007, como instrumento indutor da qualidade da educação, com o intuito de promover a equidade, bem como mecanismo de articulação entre a União, Estados e Municípios, na tentativa de materializar o regime de colaboração, já anunciado em outros documentos legais, mas carente de regulamentação específica. O problema de pesquisa é avaliar em que medida o PAR influencia na configuração da gestão do sistema, na medida em que se anuncia como um instrumento eficaz no diagnóstico e no planejamento educacional. Visa evidenciar os níveis de regulação (controle/autonomia) da União em relação aos entes da federação e as formas de recontextualização da política em nível local. O objetivo geral é analisar o PAR, enquanto política/plano proposto pelo governo central, no contexto do conjunto das políticas educacionais em desenvolvimento que se apresenta, pela intensidade e abrangência, como um processo de reforma da educação nacional. A pesquisa utiliza-se de uma abordagem qualitativa buscando, desta maneira, conhecer a gestão da educação do município. Foca-se nos aspectos da realidade que não podem ser quantificados, procurando a compreensão da dinâmica das relações sociais. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores e professores que atuaram no comitê local e na equipe local sendo realizada a análise de contexto por meio da observação *in loco*. Concluiu-se que a participação no processo de elaboração e acompanhamento do PAR no município pode ser considerada frágil, pois se no diagnóstico participaram os representantes das escolas de forma mais intensa, o mesmo não ocorreu no momento da decisão de quais ações seriam contempladas no planejamento e no trabalho final de inserção no SIMEC que foi executado por um pequeno grupo. Embora o processo participativo não tenha ocorrido como o desejado, houve avanços na questão da infraestrutura das escolas, aquisição de materiais e equipamentos didático-pedagógicos, execução de programas de formação continuada para professores, sendo estes elementos importantes para a melhoria das condições de trabalho e para a ampliação da qualidade do ensino.

Palavras-chave: Política educacional, Plano de Ações Articuladas, Gestão educacional, Regulação.

ABSTRACT

This research analyzes the effects of the *Plano de Ação Articulada – PAR*, in the education system of the *campanha* region, Rio Grande do Sul, Brazil. PAR takes place in the context of the *Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE*, which was created by the Federal Government in 2007, as a tool to control the quality of education, to promote equity, as well as to function as an articulation mechanism between the *União*, states and municipalities. The intention is to put in practice the collaborative regime, already introduced in other legal documents, but which still lacks specific regulations. Issues which are also taken into account in this research, revolve around the influence of PAR in the configuration of this system, as it adopts the role of a capable education planning and diagnostic instrument. The research also aims to bring to light the levels of regulation (control/autonomy) of the *União* in relations to the federal entities and the ways in which re-contextualization of the politics in the local level takes place. The general goal of this research is to analyze PAR, as a political plan proposed by the Central Government, within the developing educational politics that are presented, through its intensity and coverage, as a process of the national educational reformation. The research takes a quantitative approach, which seeks, in this manner, to become knowledgeable about the education system. Interviews were conducted in a semi-structured manner, with acting managing committees, which were formed by local teachers and management staff at the time of the research. It was concluded that the PAR role in the elaboration and monitoring of education can be considered fragile. This occurs because the school committee, which was heavily involved in the diagnostics of issues, was not involved in the decision-making processes. Finally, although the participation of the school committee did not occur as expected, there were advances in the infrastructure of schools, more didactic material was acquired, and more training programmes for teachers were offered. These elements have proven to be important for the general improvement of the teaching quality.

Keywords: Educational Policy, Articulated Actions Plan, Educational management, Regulation.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Ideb Observado da 4ª série/5º ano.....	84
Tabela 2: Metas projetadas da 4ª série/5º ano.....	84
Tabela 3: Ideb Observado da 8ª série/9º ano.....	84
Tabela 4: Metas projetadas da 4ª série/5º ano.....	84
Tabela 5: Cargos e quantidade de entrevistados pelo pesquisador.....	94

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM – Banco Mundial

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação e Cultura e Ação Comunitária

CF – Constituição Federal

CNE – Conselho Nacional de Educação

CONAE – Conferência Nacional de Educação

CRE – Coordenadoria Regional de Educação

ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

EUA – Estados Unidos da América

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIES – Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IFET – Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

IGC – Índice Geral de Cursos

INEP – Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira

LDB e LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG – Organização não-governamental

ORELAC – *Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe*

PAC – Plano de Aceleração do Crescimento

PAR – Plano de Ações Articuladas

PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PIBID – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência

PISA – *Programme International Student Assessment*

PL – Projeto de Lei

PME – Plano Municipal de Educação

PNE – Plano Nacional de Educação

PROUNI – Programa Universidade para Todos

PT – Partido dos Trabalhadores

RS – Rio Grande do Sul

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SAEP – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público

SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

TPE – Movimento “Compromisso Todos pela Educação”

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UFPel – Universidade Federal de Pelotas

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNESCO – United Nations Educational Scientific and Cultural Organization

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
 CAPÍTULO I – A CRISE DO CAPITALISMO, O PAPEL DO ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO.....	 15
1.1 O desenvolvimento do capitalismo.....	15
1.2 O atual modelo capitalista e seus efeitos sobre o papel do Estado e a educação.....	21
 CAPÍTULO II – A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E OS MODOS DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL.....	 27
2.1 As concepções de gestão da educação nas transformações do papel do Estado.....	27
2.2 O conceito de regulação e os modos de regulação dos sistemas educativos.....	33
2.3 A avaliação em larga escala como forma de regulação.....	43
 CAPÍTULO III – O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: ORIGEM E AÇÕES.....	 56
3.1 O PDE como política de governo.....	56
3.2 O Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” e o Plano de Ações Articuladas.....	69
 CAPÍTULO IV – PERCURSO INVESTIGATIVO.....	 79
4.1 Objeto do estudo.....	79
4.2 Caracterização do locus.....	80
4.3 Metodologia da pesquisa e análise dos dados.....	84
4.4 Trabalho de campo.....	91

CAPÍTULO V – ANÁLISE DAS CATEGORIAS.....	95
5.1 Categoria 1: Níveis de participação na construção da política local.....	96
5.2 Categoria 2: Influência do PAR na gestão da rede: autonomia/regulação.....	102
5.3 Categoria 3: Importância do PAR para o município.....	109
CAPÍTULO VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	117
REFERÊNCIAS.....	128
ANEXOS.....	142
Anexo I – Instrumento de coleta de dados: questionário.....	142
Anexo II – Termo de consentimento livre e informado para participação na pesquisa.....	143

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos se torna evidente o protagonismo do Estado na formulação, acompanhamento, implementação e avaliação de política educacionais, com destaque para as políticas de educação básica. Se por um lado, esse protagonismo foi almejado e mesmo requerido pelos movimentos democráticos, considerando o notável afastamento do Estado a partir da segunda metade dos anos 1990 no que se refere às políticas sociais, por outro lado, é necessário que se analisem as influências (atores, partidos políticos, instituições – internas e externas) que atuam sobre a agenda do governo e que acabam por definir as prioridades em termos de educação, transformando-se em programas e projetos que serão materializados pelas redes/sistemas escolares, visando, sobretudo, compreender qual racionalidade está presente, para atingir quais fins, para qual projeto educacional.

Souza (2007) analisa que a política pública consiste no que o governo escolhe fazer ou não fazer, mas será sempre permeável a influências. Portanto, mesmo que se reconheça que um governo de fato governa, ou seja, imprime a sua marca, não há dúvida que sofre toda sorte de interferências, de pressões, em decorrência de disputas de interesses, de poder, de projetos divergentes, de ideologias, enfim, há sempre uma correlação de forças presente na tomada de decisões acerca de uma política pública, e no campo educacional, não poderia ser diferente, dada a abrangência e a repercussão de suas ações.

Atualmente, se pode afirmar que o conjunto de políticas educacionais para a educação básica constitui-se em uma verdadeira reforma educacional, não só pela quantidade de programas, mas pela sua forma. Pela primeira vez o governo central estabelece uma relação direta com os municípios, antes feita através dos Estados, antecipando o regime de colaboração, cuja regulamentação ainda não foi efetivada, ao propor o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, que, como se sabe, é a principal ação do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, lançado em 2007, pelo Ministério da Educação – MEC, como instrumento de governo para qualificar a educação.

O Plano de Metas propõe um acordo de cooperação entre a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, na formulação de diagnóstico, planejamento e monitoramento que envolvem vários programas e ações, com assistência técnica e financeira da União. Dentre os programas do MEC, este é o de maior envergadura, pois concentra a maior parte

dos programas financiáveis e atinge, atualmente, todos os municípios, e a maioria dos Estados brasileiros.

Ao firmar o acordo de cooperação, o ente da federação se compromete com a elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR, que consiste no diagnóstico da realidade local, planejamento das ações demandadas a partir do diagnóstico, sendo parte das ações com financiamento do MEC, outras executadas com recursos próprios, e com o monitoramento e avaliação por parte da comunidade local.

Assim, pela importância deste programa, a presente pesquisa pretendeu analisar os impactos do PAR, sobretudo no que se refere aos níveis de autonomia e regulação que essa política pode propiciar para a gestão da secretaria de educação de uma cidade da região da campanha do estado do RS.

O problema de pesquisa constituiu-se em analisar **Em que medida o PAR influencia na gestão do sistema educacional de um município da região da campanha do RS**, visando evidenciar os níveis de regulação (controle/autonomia) da União em relação aos entes da federação e as formas de recontextualização¹ da política em nível local. O objetivo geral consistiu em analisar o PAR enquanto política/plano e a sua proposição pelo governo central, bem como avaliar seus impactos na organização da rede de ensino. Para realizar este estudo, utilizaram-se os aportes teóricos de Celina Souza (2006), Vera Peroni (2003, 2010, 2011, 2012), Jefferson Mainardes (2006, 2009), Stephen J. Ball (2001, 2006), István Mészáros (2002, 2007, 2011) e David Harvey (1992, 2008, 2011), dentre outros.

A pesquisa é um processo permanentemente inacabado e mutável. Esta pesquisa apresenta-se como uma avaliação de políticas públicas educacionais e se apoia nos trabalhos sobre as abordagens teórico-metodológicas de Mainardes (2006; 2009), Ball (1990; 2006), de Rus Perez (2010), Azevedo (2003) e Shiroma *et al.* (2005) dentre outros.

Busca-se compreender a totalidade do fenômeno mais do que focalizar conceitos específicos, têm-se poucas ideias pré-concebidas e salienta-se a importância das interpretações dos eventos mais do que a interpretação do pesquisador. Não se tenta controlar o contexto da pesquisa, e, sim, captar o contexto na totalidade, enfatizando o subjetivo como

¹ Para aprofundamento do conceito de recontextualização ver: BERNSTEIN, BASIL; A pedagogização do conhecimento: estudos sobre recontextualização. **Cadernos de Pesquisa**, n. 120, p. 75-110. 2003. E também: MAINARDES, JEFFERSON et al. A teoria de Basil Bernstein e algumas de suas contribuições para as pesquisas sobre políticas educacionais e curriculares. **Revista Teias**. v. 11. n. 22. 2010.

meio de compreender e interpretar as experiências, analisando as informações obtidas de uma forma organizada, mas intuitiva.

Foram realizadas entrevistas com gestores e professores que atuaram no comitê local e na equipe local. Foi obtida a análise de contexto por meio da observação *in loco*. Após a etapa de transcrição dos áudios das entrevistas foi analisado as respostas criando eixos investigativos que se tornaram as categorias de análise, à luz da análise de conteúdo.

O trabalho está organizado em quatro capítulos. No capítulo I é abordado o atual modelo capitalista e as suas últimas crises, bem como seus efeitos sobre o papel do Estado e sobre as políticas públicas educacionais. Com o capítulo II procura-se aprofundar o conhecimento acerca da gestão da educação, da gestão democrática, da regulação e da avaliação em larga escala, sendo um dos principais mecanismos utilizados para medir a qualidade educacional e para nortear as políticas educacionais, ao lado do fluxo escolar. No capítulo III são realizados apontamentos sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação, sobre o Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” e sobre o Plano de Ações Articuladas. No capítulo IV apresenta-se o percurso da pesquisa, sendo explicitado o objeto de estudo, a caracterização do lócus, a metodologia de pesquisa e de análise dos dados, bem como a descrição do trabalho de campo. Por fim, no capítulo V se configuram as análises das categorias e no capítulo VI as conclusões da pesquisa.

CAPÍTULO I – A CRISE DO CAPITALISMO, O PAPEL DO ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

Neste capítulo realiza-se ponderações a respeito das redefinições do papel do Estado, sobre o desenvolvimento do capitalismo e a ascensão da lógica da Terceira Via, bem como, se busca refletir sobre o conceito de políticas públicas e políticas educacionais, a partir dos estudos de autores como Souza (2006), Peroni (2003, 2010, 2011, 2012), Mainardes (2006, 2009), Ball (2001, 2006), Mészáros (2002, 2007, 2011), Harvey (1992, 2008, 2011) entre outros, no sentido de compreender como, e porque, certas demandas são contempladas na agenda política em detrimento de outras. Procura-se saber como as políticas são formuladas, quem influencia e quem participa de sua formulação, a fim de compreender de que maneira essas políticas são materializadas, especialmente neste momento particular de crise do capitalismo neoliberal ortodoxo. Desta forma, o capítulo está organizado de forma a explicitar essas relações, começando pelo capitalismo e as mudanças no papel do Estado, passando para as conceituações de política e política pública educacional.

1.1 O desenvolvimento do capitalismo

Vive-se em mais um período de “pós-crise”, marcada pela crise econômica mundial que foi impulsionada pela quebra do sistema imobiliário dos EUA em 2007/2008, atingindo os grandes bancos e refletindo (com mais impacto em alguns países do que em outros) em toda economia mundial. Porém, como assinala Mészáros

a crise que temos de enfrentar é uma crise estrutural profunda e cada vez mais grave, que necessita da adoção de remédios estruturais abrangentes, a fim de alcançar uma solução sustentável. Deve-se também enfatizar que a crise estrutural de nosso tempo não se originou em 2007 com a “explosão da bolha habitacional dos Estados Unidos”, mas sim, pelo menos, quatro décadas antes (MÉSZÁROS, 2011b, p. 2).

Os acontecimentos que então têm se desenrolado ressaltam, dramaticamente, a intensificação da crise estrutural global do capital e dessa maneira, a crise política, econômica e tecnológica/informacional, além de mais intensa, torna-se também mais extensa, atingindo praticamente a todos os países capitalistas. Acredita-se que esta crise está cada vez mais profunda e tem promovido redefinições, modificações e reformulações do sistema capitalista de produção/acumulação e profundas transformações quanto ao papel do Estado e suas atribuições.

Portanto, a “questão é que o capitalismo experimenta hoje uma profunda crise, impossível de ser negada por mais tempo, mesmo por seus porta-vozes e beneficiários” (MÉSZÁROS, 2011a, p. 32), pois as saídas historicamente encontradas por parte do capital para superá-las (o neoliberalismo, a globalização, a reestruturação produtiva e a Terceira Via) são sempre paliativas e não resolverão as suas questões intrínsecas. Sendo que a “globalização, principalmente a financeira, mas também a produtiva, com as mudanças nos mercados mundiais, redefinem o papel do Estado” (PERONI, 2013, p. 237).

Como informa Peroni, apoiada em Mészáros,

As características principais desta crise é seu caráter universal, não estando restrito a uma esfera particular financeira ou comercial; seu escopo é global, não atinge apenas um ou outro país; sua escala de tempo é extensa e contínua, não é limitada ou cíclica, como as crises anteriores do capital; é gradual, diferente de colapsos mais espetaculares do passado (PERONI, 2013. p. 235).

Como indica Harvey (2011, p. 46) o “desempenho do capitalismo nos últimos duzentos anos tem sido nada além de surpreendentemente criativo” e, portanto, neste momento, busca-se sintetizar essas transformações e reformulações (onde cada limite que aparecia se tornava uma barreira a ser superada), que o capitalismo ultrapassou para sobreviver.

Para Mészáros (2007, p. 59), o sistema do capital é caracterizado por uma tripla fratura entre produção e seu controle, produção e o consumo, e produção e a circulação, tanto interna como externa dos produtos: “é um sistema irremediavelmente centrífugo em que as partes conflitantes e internamente antagônicas se dirigem para direções muito diversas” bem como há intensificação no valor de uso sobre o valor de troca, e da produção destrutiva muito intensa do capital neste período atual do capitalismo (MÉSZÁROS, 2002).

O capitalismo clássico, surgido no século XV, e pouco alterado até o século XVIII, se pautava na difusão das transações monetárias no interior do feudalismo, no crescimento do capital mercantil e do comércio exterior (mercantilismo).

Para Harvey

A acumulação original do capital no fim da época medieval na Europa se fundamentou em violência, depredação, furto, fraude e roubo. Por esses meios extralegais, piratas, padres e comerciantes, complementados pelos usurários, reuniram “poder de dinheiro” inicial suficiente para começar a circular o dinheiro de forma sistemática sob a forma de capital (HARVEY, 2011. p. 47).

O desenvolvimento do capitalismo é caracterizado pela existência de um mercado em que a força de trabalho é comprada e vendida livremente, e onde há exploração do trabalho vivo na produção e no mercado².

O capitalismo torna-se, tecnológica e organizacionalmente, cada vez mais dinâmico e com tendência a concentração de capital nas grandes empresas (monopólios, cartéis e conglomerados/corporações).

Harvey (2011, p. 47) também afirma que, no início, o capital não circulou diretamente por meio da produção, assumindo outras formas como o “capital agrário, comerciante, fundiário e, por vezes, mercantilista de Estado”, porém essas formas “não eram adequadas para absorver os vastos fluxos de ouro” da época.

Portanto, com o amadurecimento das contradições internas do capitalismo, como nas relações de produção e forças produtivas, foi se produzindo fases, etapas ou estágios de adaptação do capitalismo. Essas fases se diferenciam, sobretudo, “no grau em que a produção, em sentido amplo, está socializada” (LIBÂNEO, OLIVEIRA e TOSCHI, 2010, p. 71).

Harvey (2011, p. 47) assinala que somente após 1750 é que os capitalistas aprenderam a circular o capital através da produção, empregando trabalho assalariado e, assim, propiciando o começo do crescimento composto do capital. Também assinala que com a ascensão da burguesia, esta classe foi controlando e reconstituindo as formas do Estado e assumindo uma influência dominante sobre as instituições militares, administrativas e sistemas jurídicos, conseguindo, assim, “adotar meios sancionados legalmente para reunir o poder do dinheiro pela despossessão e destruição das formas pré-capitalistas de providência social”.

² Para Marx, o lucro não se realiza por meio da troca de mercadorias, mas sim durante a produção, pela força de trabalho. O trabalhador não recebe o valor correspondente a seu trabalho efetivo, mas só o necessário, de acordo com o mercado, para a sua sobrevivência. Com o conceito da *mais-valia* se diferenciava o valor incorporado a um bem e a remuneração do trabalho que foi necessário para a sua produção. Marx acreditava que a principal característica do capitalismo – ou a essencial – era a apropriação privada dessa *mais-valia*. Com a distinção realizada por Marx entre o valor de uso (que representa a vantagem ou utilidade que o bem proporciona a quem o possui) e o valor de troca (que exige um valor de uso, mas não depende dele) aprofundaram-se os estudos já iniciados por David Ricardo entre outros. Segundo Marx, a força de trabalho é transformada em mercadoria com o valor de força de trabalho correspondente ao socialmente indispensável, porém o trabalhador fornece mais força de trabalho do que o necessário, sendo este excedente expropriado pelo capitalista dentro do processo de *mais-valia*. Os donos dos modos de produção aumentam seus rendimentos diminuindo o rendimento dos trabalhadores, explorando a Força de Trabalho. Para o aprofundamento destes conceitos sugerem-se, obviamente, o livro “O Capital” de Marx, o livro de Rubin (RUBIN, I. I. A teoria marxista do valor. Editora Polis. São Paulo. 1987. 293 p.) e também indicamos o artigo de Cardoso (CARDOSO, M. J. d’E. Sobre a teoria do valor em Saussure, Marx e Lacan. p. 1-9. Estudos Semióticos. FFLCH/USP. São Paulo. v. 6. n. 01.).

Com o advento do capitalismo monopolista no século XIX e início do séc. XX se abandona o *laissez-faire* com a consequente intervenção nas atividades econômicas e sua regulação. Há a consolidação dos Estados nacionais e a criação de mecanismos de absorção do excedente para manutenção do crescimento; aumento da produção/consumo de massa (fordismo), com elevadas despesas estatais e predomínio da maquinaria no processo de trabalho. Há a substituição da concorrência entre capitais industriais pelos monopólios com aumento do lucro das empresas monopolistas e o sistema de crédito orienta a divisão social do trabalho. “O juro é a forma predominante de apropriação da mais-valia, sendo a compensação para quem detém o capital” (LIBÂNEO et al. 2010, p. 73).

Para Harvey (2011), no coração do sistema de crédito está um conjunto de acordos que constitui o que ele denomina de “nexo Estado-finanças”; este conceito descreve a “confluência do poder estatal e das finanças que rejeita a tendência analítica de ver o Estado e o capital como claramente separáveis um do outro”, porém, isto não denota que o

Estado e o capital tenham constituído no passado ou agora uma identidade, mas que existem estruturas de governança [...] nas quais a gestão do Estado para a criação do capital e dos fluxos monetários torna-se parte integrante, e não separável, da circulação do capital. A relação inversa também se sustenta na medida em que impostos ou empréstimos fluem para os cofres do Estado na medida em que as funções do Estado também se monetarizam, mercantilizam e, finalmente, privatizam (HARVEY, 2011, p. 47).

No capitalismo monopolista de Estado (século XX, pós-Segunda Guerra Mundial), também denominado de Estado de bem-estar social, o Estado tem um papel articulado ao sistema de crédito e aos mercados na coordenação da divisão social do trabalho, tendo a forma de um Estado empresário, com regulação e intervenção e que interfere em favor dos monopólios (fusão: Estado-capital monopolista), mas com o papel de provedor.

Há planejamento macroeconômico (economia planificada) e políticas de distribuição de renda e pleno emprego; operando uma maior socialização das forças produtivas e a produção de bens e serviços pelo setor público. Segundo Harvey, “o período que vai de 1965 a 1975 tornou cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo” (HARVEY, 1992, p. 135), desta maneira, a chamada era dourada do capitalismo estava em decadência.

Assim, as mudanças tecnológicas, a busca de novas linhas de produtos e de novos mercados, bem como as medidas para acelerar o tempo de giro do capital, passaram ao primeiro plano das estratégias corporativas (HARVEY, 1992, p. 137). Surgiram novas experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política, mais

“flexível”, onde a “rigidez” do fordismo não seria mais possível. Essa nova experiência social e cultural é denominada por “acumulação flexível” e, segundo o autor, esta acumulação flexível “se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos produtos e padrões de consumo” (HARVEY, 1992, p. 140).

Para Libâneo et al. (2010, p. 84), o neoliberalismo fixa o mercado como princípio fundador, unificador e auto-regulador da sociedade.

Barroso (2005, p. 741) indica que em seguida a Segunda Guerra Mundial houve um aumento do poder e intervenção do Estado e que a partir dos anos de 1970, através dos governos Thatcher (Inglaterra) e Reagan (Estados Unidos), assistiu-se ao surgimento das chamadas “políticas neoliberais”, com a redução do papel do Estado e a criação de mercados, ou quase-mercados³, nos setores públicos – saúde, educação, transportes, etc. Essas “políticas neoliberais” afetaram diretamente muitos países e foram abraçadas como referenciais para os programas de desenvolvimento conduzidos pelas grandes organizações internacionais (FMI, BM, OCDE, etc.).

No capitalismo concorrencial global (século XX, início da década de 80), chamado também de neoliberalismo de mercado, o papel do Estado é mínimo e voltado para a economia de mercado, para a desregulamentação e privatização, para a acumulação flexível do capital, da produção, do trabalho e do mercado.

O sistema financeiro acaba por ser, de certa forma, autônomo dos Estados nacionais e a ordem econômica é determinada pelas corporações mundiais, pelas empresas transnacionais, pelas instituições financeiras internacionais, pelos organismos multilaterais e pelos países centrais. As mudanças técnico-científicas aceleradas, inovações nas comunicações e a globalização (do capital, dos mercados e do trabalho) marcam esta fase do capitalismo.

A globalização pressupõe

a submissão a uma racionalidade econômica baseada no mercado global competitivo e auto-regulável. Essa racionalidade econômica exclui a regulação do mercado pelo Estado, já que entende que aquele tende a se equilibrar e se auto-regular em razão da lei natural da oferta e da procura. Com o objetivo de adotar essa racionalidade, os países [...] devem, portanto, promover uma completa desregulamentação ou desmonte dos mecanismos de proteção e de segurança da economia nacional, em conformidade com o receituário neoliberal (LIBÂNEO et al. 2010, p. 75).

Para Oliveira (2010) a globalização é o fenômeno de

³ O quase-mercado é mercado porque substitui o privilégio ou primazia dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores competitivos e independentes. É quase porque difere em vários aspectos dos mercados convencionais. (LE GRAND, J. Quasi-markets and social policy. The Economic Journal, London, v. 101, p. 1256-1267, 1991).

unificação dos países do mundo numa mesma agenda econômica, de certo modo imposta a estes pelo controle que um grupo limitado de países (o G-8) exerce sobre o mercado internacional. O que torna os países do G-8 fortes e os permite influenciar as decisões políticas dos demais países é o fato de que todos são muito ricos, concentram sítios produtivos de altíssima tecnologia (portanto, com produção de alto valor agregado), dominam as maiores potências bélicas do planeta e têm como instrumento para propagação de suas decisões a ONU (OLIVEIRA, 2010, p. 98).

E como assinala Cóssio (2010)

A concepção de transnacionalidade confunde-se com a concepção de globalização, uma vez que a perspectiva transnacional apresenta uma visão do planeta como uma unidade econômica, transcendendo fronteiras e transformando as características dos Estados para uma perspectiva econômica global (CÓSSIO, 2010, p. 3).

Existem, porém, como frisa Afonso (2001, p. 23), variadas e divergentes “perspectivas em confronto sobre o fenómeno da globalização, sendo, por isso, preferível falar de *globalizações* no plural e não de *globalização* no singular”⁴.

No Brasil, durante o período de democratização da década de 1980, constituiu marca constante a árdua luta efetuada pelo direito à educação para todos como parte de uma reivindicação maior que era a democratização da sociedade e a universalização dos direitos sociais. Da mesma forma que em grande parte da América Latina, o Brasil dava os primeiros passos em direção a conquistas sociais e uma tentativa de Bem-Estar Social, enquanto os países centrais e a globalização do capital redefiniam o papel e as funções do Estado, notadamente em relação às políticas sociais e, assim, os direitos duramente conquistados através das lutas realizadas – pelos movimentos sociais, sindicatos, educadores, enfim, pelos trabalhadores – estavam cada vez mais ameaçados.

Desta forma, as transformações vivenciadas pelo capitalismo, sobretudo após a crise fiscal de 1970 nos países centrais, não ocorreram em todos os lugares ao mesmo tempo, mas seus reflexos se fizeram sentir, ainda que tardiamente, em todos os países capitalistas.

As reformas começaram a ser sentidas no Brasil desde os anos 1990, com mais intensidade a partir da segunda metade da década, com o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, cujo governo foi pródigo em adotar com rigor as diretrizes emanadas dos organismos internacionais para os países periféricos, cumprindo a cartilha neoliberal.

As reformas educacionais no Brasil desde os anos 1990 tiveram como foco a gestão, encaminhando para a descentralização administrativa, financeira e pedagógica para

⁴ Ver em: SANTOS, B. S. Os processos da globalização. In: SANTOS, B.S. (Org.). **Globalização: Fatalidade ou utopia?** Porto: Afrontamento, 2001, p. 33-106.

“promover a ampliação do acesso à educação básica no país a partir de uma lógica racional, que tinha como paradigma os princípios da economia privada” (OLIVEIRA, 2011, p. 326).

A globalização neoliberal e os princípios economicistas tiveram forte impacto sobre as políticas sociais, com destaque para a reforma no campo educacional, cujas consequências são ainda hoje sentidas, na medida em que algumas políticas tiveram continuidade, como se vai tratar a seguir.

1.2 O atual modelo capitalista e seus efeitos sobre o papel do Estado e a educação

Para iniciarmos o aprofundamento sobre o atual modelo capitalista e sobre os seus efeitos sobre o papel do Estado e seus impactos na educação brasileira nos apoiaremos nas concepções de Afonso (2001), que citando Ortiz (1999), explicita o conceito de Estado-Nação da seguinte maneira:

Revolução industrial e modernidade caminham juntas. Elas trazem consigo um processo de integração até então desconhecido: a constituição da nação. Diferentemente da noção de Estado (muito antiga na história dos homens), a nação é fruto do século XIX. Ela pressupõe que no âmbito de um determinado território ocorra um movimento de integração econômica (emergência de um mercado nacional), social (educação de ‘todos’ os cidadãos), política (advento do ideal democrático como elemento ordenador das relações dos partidos e das classes sociais) e cultural (unificação linguística e simbólica de seus habitantes) (ORTIZ, 1999, p. 78).

Para Barroso (2005), o problema da reforma e reestruturação do Estado constitui, principalmente a partir dos anos 1980, um tema central do debate político em um grande conjunto de países e está na origem de medidas políticas e legislativas, que afetaram a administração pública em geral e, conseqüentemente, a educação. Como por exemplo: a descentralização, a autonomia das escolas, a livre escolha da escola pelos pais, o reforço de procedimentos de avaliação e prestação de contas, etc.

Então, é dentro deste debate que, dentro do campo da educação, se promovem e que se buscam aplicar medidas administrativas e políticas que procuram, em geral, alterar os modos de regulação no sistema escolar (muitas vezes com dispositivos de mercado ou de quase-mercado) ou de substituir esses poderes públicos por instituições privadas (Terceiro setor) em um domínio que até aquele momento (década de 1990) era um campo privilegiado da intervenção do Estado.

Desta forma, na concepção de Barroso,

Estas medidas tanto podem obedecer (e serem justificadas), de um ponto de vista mais técnico, em função de critérios de modernização, desburocratização e combate à “ineficiência” do Estado (“*new public management*”), como serem justificadas por imperativos de natureza política, de acordo com projectos neoliberais e neoconservadores, com o fim de “libertar a sociedade civil” do controlo do Estado (privatização), ou mesmo de natureza filosófica e cultural (promover a participação comunitária, adaptar ao local) e de natureza pedagógica (centrar o ensino nos alunos e suas características específicas) (BARROSO, 2005, p. 726).

Com as influências do “novo gerencialismo” (e da política fiscal restritiva de gastos) – que foi adotada por vários governos – foram introduzidas, nas políticas públicas, novas formas de gestão. Assim, com estas orientações gerencialistas, a “eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública” (SOUZA, 2006, p. 34), incorporada à importância de aumentar o fator de credibilidade e transparência, além de transferir para instituições da sociedade civil, com certa “independência” política, a incumbência de executar as ações, que antes eram de responsabilidade do Estado. O aumento do apelo à eficiência “nasceu da premissa de que as políticas públicas e suas instituições estavam fortemente influenciadas por visões redistributivas ou distributivas, na linguagem de Lowi, desprezando-se a questão da sua eficiência” (SOUZA, 2006, p. 34).

Para Libâneo et al.,

O paradigma da liberdade econômica, da eficiência e da qualidade teve sua origem, a rigor, na gênese do modo de produção capitalista e, conseqüentemente, no modo de vida liberal-burguês. O processo produtivo capitalista, desde o seu início, acentuou a relevância da iniciativa privada no sistema produtos de mercadorias, em contraposição ao modo de produção feudal e às excessivas interferências, regulamentação e centralização exercitadas pelo Estado absolutista no setor econômico. O modo de produção capitalista requereu, inicialmente, um mercado livre (auto-regulável), em uma sociedade aberta, em que prevaleceria a livre competição. Já nesse momento, eficiência e qualidade de produtos e serviços eram indicadas como germes ou critérios para reger a concorrência do mercado e definir o grau de competitividade de cada empresa (LIBÂNEO et al. 2010, p. 92).

O primeiro ataque direto às possibilidades das ações coletivas, sendo as decisões sobre políticas públicas podendo aí ser situadas, vieram dos trabalhos de Olson (1965)⁵ que afirmava que os interesses comuns (que em princípio guiariam o processo decisório) “não resultam necessariamente em ação coletiva e sim em *free riding*, pois os interesses de poucos têm mais chances de se organizarem do que os interesses difusos de muitos” (SOUZA, 2006, p. 34).

Segundo Olson, existe um interesse público que não é a soma dos interesses dos grupos. Assim, a política pública “apropriada” não poderia derivar da disputa entre grupos,

⁵ Ver em: OLSON, M. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge: Harvard University Press. 1965. 186. p.

mas de uma análise racional. A consequência, embora indireta, do trabalho de Olson é que a racionalidade/eficiência das políticas públicas seria alcançada por novas políticas voltadas, por exemplo, para a desregulamentação, privatização e para reformas no sistema social, as quais poderiam diminuir os riscos da ação coletiva.

Desta forma, como assinalam alguns autores, a credibilidade passou então a ser fundamental para a formulação/execução das políticas públicas (como a monetária), mas os fatores de credibilidade também influenciaram algumas das políticas públicas em várias outras áreas.

A credibilidade baseia-se na existência de regras claras em contraposição à discricionariedade dos decisores públicos e burocratas, a qual levaria à inconsistência. Além do mais, a discricionariedade gera altos custos de transação (SOUZA, 2006, p. 37).

A incumbência para órgãos “independentes” nacionais e internacionais passou a ser outro elemento importante nas políticas públicas. A justificativa estaria no fato de que estes órgãos “independentes” possuem experiência técnica e que as regras não poderiam ser submetidas às incertezas dos ciclos eleitorais e ‘troca’ de governos, mantendo a continuidade e coerência⁶.

Como alerta Vieira (2007, p. 136), “política econômica e a política social relacionam-se intimamente com a evolução do capitalismo” e “qualquer exame da política econômica e da política social deve fundamentar-se no desenvolvimento contraditório da história”, pois as políticas sociais são resultados de lutas sociais.

Embora se reconheça a influência de outros segmentos que não os governos (como os movimentos sociais e outros grupos de interesse) – pois cada ator/grupo possui maior ou menor influência e dependência do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo – existem vários estudos no sentido de argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como: a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar; porém, estes argumentos não foram empiricamente comprovados.

⁶ Exemplos da influência desta nova visão sobre as políticas públicas já são abundantes, destacando-se a relevância assumida pela OMC - Organização Mundial do Comércio - e pelas ONGs, assim como a defesa de mandato por tempo determinado para os diretores das agências de regulação e a defesa da “independência” operacional ou autonomia dos Bancos Centrais (nota na página 35de: SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.). Ver também os trabalhos realizados por Peroni sobre as relações público-privadas (2003, 2009, 2010, 2011 e 2012).

Visões menos ideologizadas defendem que, apesar da existência de limitações e constrangimentos, estes não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade (Peters, 1998: 409), apesar de tornar a atividade de governar e de formular políticas públicas mais complexa (SOUZA, 2006, p. 27).

Como repercute na economia e nas sociedades, qualquer teoria da política precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. A crise do capitalismo e a reconfiguração do papel do Estado (como parte do movimento histórico em um período particular do capitalismo) têm provocado muitas influências nas decisões, elaborações e implementações das políticas públicas de educação.

Peroni (2011), com base em autores como Mészáros (2002, 2007, 2011) e Harvey (2008, 2011), defende que a crise atual é uma crise estrutural do capital. Esta crise está afetando diretamente as políticas públicas da atualidade. A autora ressalta que

o papel do Estado para as políticas sociais é alterado, pois com o diagnóstico neoliberal, pactuado pela Terceira Via, duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica do mercado (PERONI, 2011, p. 27).

Desta maneira, a responsabilidade da execução das políticas é repassada para a sociedade, sendo que para os neoliberais isto deve ocorrer através das privatizações, e, pela lógica do modelo da Terceira Via ela se dá pela relação do público não-estatal, ou seja, pela relação estreita entre público e privado.

A Terceira Via, ou a nova social-democracia, se apresenta como uma tentativa de transcender tanto a social-democracia clássica quanto ao Neoliberalismo (GIDDENS, 2001). Surge com o Novo Trabalhismo a proposta de constituir-se como uma alternativa ao Neoliberalismo britânico de Thatcher e também à antiga social-democracia. Os teóricos da Terceira Via concordam com os neoliberais quanto à origem da crise estar no Estado, e não no modelo capitalista, porém para a Terceira Via a saída para a superação da crise é o Terceiro Setor, enquanto que para o neoliberalismo é a privatização (PERONI, 2011).

O Terceiro Setor caracteriza-se como o público não-estatal e, explicitamente, pressupõe a existência do primeiro e do segundo, sendo o mercado a outra parte da tríade. Designa “um conjunto de iniciativas particulares com sentido público” (FERNANDES, 1994, p. 127).

Para Montañó (2002), estas concepções transformam fundamentalmente a questão social por três motivos, sendo que o primeiro é devido à transferência da responsabilidade da questão social do Estado para o indivíduo (que a resolverá através da auto-ajuda, ajuda mútua

ou adquirindo serviços como mercadorias), o segundo desponta pelo fato de que as políticas sociais passam a ser focalizadas e deixam o seu princípio universalista, o terceiro motivo surge devido a descentralização administrativa, o que torna as políticas públicas ainda mais precarizadas porque, desta forma, são transferidas as competências sem os recursos correspondentes e necessários para que possam ser executadas.

Desta maneira, como explica Cóssio,

A sociedade civil, no atual contexto, assume um papel central, tanto para realizar os serviços entendidos como “não exclusivos do Estado”, quanto para legitimar o modelo de Estado gerencial através do controle à distância (avaliações, conselhos, agências reguladoras) das ações realizadas, dando a ideia de transparência e controle social (CÓSSIO, 2014, p. 04).

Assim, a Terceira Via adota o conceito de sociedade civil modernizada, bem sucedida no mercado e empreendedora. Sendo este perfil que o Estado deve incentivar para que assumam as políticas sociais. Giddens (2001, p. 26) escreve que o empreendedorismo da sociedade civil é necessário para que os grupos produzam estratégias para ajudar a resolver os problemas sociais.

Isto reduz o papel do Estado e o transforma em agente provedor de recursos para ampliar o empreendedorismo da sociedade civil. Para o neoliberalismo e para a Terceira Via, o Estado não deve ser mais o executor dos direitos universais, este deve ser repassado para o setor privado ou para o terceiro setor.

Wood (2011) afirma que

‘Sociedade Civil’ constitui não tão somente uma relação inteiramente nova entre o ‘público’ e o ‘privado’, mas um reino privado inteiramente novo, com clara presença e opressão pública própria, uma estrutura de poder e dominação única e uma cruel lógica sistêmica. Representa uma rede particular de relações sociais que não apenas se coloca em oposição às funções coercitivas [...] do Estado, mas também a transferência dessas funções, ou, no mínimo, de uma parte significativa delas. Ela gera uma nova divisão do trabalho entre a esfera “pública” do Estado e a esfera “privada” da propriedade capitalista e do imperativo de mercado, em que a apropriação, exploração e dominação se desligam da autoridade pública e da responsabilidade social – enquanto esses novos poderes privados dependem da sustentação do Estado por meio de um poder de imposição mais concentrado do que qualquer outro que tenha existido anteriormente (WOOD, 2011. p. 217-218).

Como diz Wood (2011, p. 218), a sociedade civil deu à propriedade privada – e aos seus donos – o poder de conduzir a vida das pessoas. Um poder referendado pelo Estado, mas sem responsabilidade, que como assinala a autora, teria causado inveja em muitos Estados tirânicos de antigamente.

Tem-se o entendimento que, como afirmam autores como Peroni (2011) e Ball (2001), este reflexo acaba por ser mais grave em países que não tiveram o Estado de Bem-Estar

Social, como o caso do Brasil, onde geralmente o movimento de reconfiguração do capital – e do Estado – somente é transportado para a agenda destes países, em um processo de bricolagem⁷.

Como descreve Ball (2001)

a criação das políticas nacionais é, inevitavelmente, um processo de ‘bricolagem’, um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas, de teorias canibalizadoras, de investigação, de adoção de tendências e modas e, por vezes, de investimentos em tudo aquilo que pode ou não funcionar (BALL, 2001, p.102).

No Brasil, em decorrência de se ter uma democracia relativamente recente, e, portanto, frágil, se torna mais permeável as influências externas. “Assim, o movimento de ofensiva do capital acaba tendo um solo fértil e a lógica do produto em detrimento da lógica democrática parece ser um novo consenso” (PERONI, 2011, p. 31).

As regulações, no que toca a educação, têm atualmente como uma de suas estratégias de ação, o monitoramento e a análise dos índices educacionais oficiais, o IDEB⁸ é o indicador oficial brasileiro que mede a qualidade das redes/escolas de educação básica, não se restringindo apenas em definir a pauta, mas monitorar e avaliar os resultados da política educacional do país, a partir, especialmente, das provas de avaliação em larga escala.

Portanto, esta é a realidade que se está enfrentando na atualidade. Para pesquisar e analisar políticas públicas, se deve fazer o esforço de correlacionar a política, a sociedade, o capitalismo e o papel do Estado. Tarefa árdua, mas, como assinala Afonso, necessária para que se possa pensar em novas iniciativas libertadoras, ou emancipatórias, nas políticas públicas, de uma maneira que sejam “políticas de transformação”. Desta forma, acredita-se que as “políticas de transformação” são ações que visam à ampliação da cidadania, a diminuição das desigualdades e que promovam a transformação social (AFONSO, 2001, p. 20).

⁷ A “bricolagem” se consiste na atividade de se aproveitar coisas usadas ou quebradas em um novo arranjo ou para uma nova função. Ver nota de rodapé em SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005. p. 442.

⁸ O IDEB é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Foi criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) com o objetivo de medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. O IDEB é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente. As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), para os estados e o País, realizados a cada dois anos. As metas estabelecidas pelo IDEB são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos.

CAPÍTULO II A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E OS MODOS DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL

Neste capítulo aprofundam-se as questões sobre a gestão da educação tendo claro que, na contemporaneidade, a gestão da educação e da escola é um dos objetos centrais das políticas educacionais. É importante destacar que nos diferentes momentos históricos, independente das concepções quanto às responsabilidades do Estado na organização e manutenção das escolas e à relação destas instituições com a comunidade e com os governos, este sempre foi um espaço de disputa política e ideológica, de projetos formativos.

Assim, discutem-se as mudanças quanto às concepções de administração *versus* gestão; a gestão democrática, participação, autonomia. Abordam-se algumas das conceptualizações quanto à regulação e os modos de regulação, na medida em que se entende que gerir implica também processos de regulação.

2.1 As concepções de gestão da educação nas transformações do papel do Estado

O debate quanto à gestão da educação brasileira ocorre de forma mais intensa a partir de 1970 e o contexto, marcado por um período em que o direito à educação pública e a falta de vagas foram duramente criticados pelos movimentos sociais e pelos trabalhadores, contribuiu para uma análise acerca dos motivos da reprovação e do abandono escolar, das condições precárias das escolas e da limitada profissionalização do magistério (MEDEIROS; LUCE, 2006).

A partir dos anos 1980 os movimentos dos professores favoreceram a crítica sobre o modelo burocrático e hierárquico de organização da educação e da escola, propondo a sua superação e democratização. Nesse contexto histórico-político de transição do centralismo de um regime autoritário para o início da redemocratização, é que a atenção quanto à gestão passou a ter mais evidência na agenda política dos governos.

Os teóricos da administração educacional, até meados da década de 1980, utilizavam como fundamento para suas propostas, as concepções teóricas dos vários movimentos que compõem a teoria da administração empresarial. A hipótese, implícita ou explícita, era a de que administrar uma rede de escolas ou uma instituição escolar consistia em tarefa equivalente à administração de uma empresa. “Para eles, a educação constituía-se em

empreendimento cuja administração não requeria nenhuma consideração especial” (CÓSSIO et al. 2010. p. 327).

A verificação dos limites do paradigma empresarial para a compreensão e execução dos processos de administração da educação (e da escola) foi ampliada através das teorias críticas que destacavam o papel da educação escolar no processo de reprodução das desigualdades de classe nas sociedades capitalistas.

A proposta de superação do paradigma da administração empresarial como fundamento da administração educacional tinha por hipótese a natureza específica do processo pedagógico de produção escolar, ou seja, a incompatibilidade entre o fundamento capitalista da teoria geral da administração, produzida para mediar o sistema de exploração da força de trabalho e maximizar a extração da mais-valia, e a natureza do método de formação cultural das novas gerações (CÓSSIO; HYPÓLITO; LEITE; DALL’IGNA, 2010. p. 327).

Assim, para romper com o espectro tecnicista e conservador da administração educacional, aos moldes da administração geral, “passa-se a usar o termo gestão, com sentido flagrantemente democratizante, em sintonia com o movimento de democratização da própria sociedade” (CÓSSIO et al. 2010. p. 327). Com a abertura política e com o movimento de democratização dos anos 1980, o alto status político do valor da educação foi reafirmado, traduzido e garantido pela CF de 1988 e na LDBEN de 1996, que entre outros focos, defendia a forma de gestão da educação na perspectiva democrática.

Como ilustra Ferreira

Gestão significa tomada de decisões, organização, direção. Relaciona-se com a atividade de impulsionar uma organização a atingir seus objetivos, cumprir suas responsabilidades. Gestão da educação significa ser responsável por garantir a qualidade de uma “mediação no seio da prática social global” (Saviani, 1980, p. 120), que se constitui no único mecanismo de hominização do ser humano, que é a educação, a formação humana de cidadãos (FERREIRA, 2004. p. 1.241).

Desta forma, a concepção de gestão educacional passou a ser entendida como um procedimento de aprendizado e de luta política que não se reduz aos limites da prática educativa, mas que enxerga nas especificidades desta prática social (e da sua relativa autonomia) uma possibilidade de criação de efetiva participação e de aprendizado do ‘jogo’ democrático e, por consequência, a possibilidade de se repensar e evidenciar as estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no centro destas, as práticas educativas (DOURADO, 2000, 2003; FERREIRA, 1998; CÓSSIO et al. 2010).

Para Medeiros e Luce, no discurso pedagógico,

[...] a gestão democrática da educação está associada ao estabelecimento de mecanismos institucionais e à organização de ações que desencadeiem processos de participação social: na formulação de políticas educacionais; na determinação de objetivos e fins da educação; no planejamento; nas tomadas de decisão; na definição sobre alocação de recursos e necessidades de investimento; na execução das deliberações; nos momentos de avaliação. Esses processos devem garantir e mobilizar a presença dos diferentes atores envolvidos nesse campo, no que se refere aos sistemas, de um modo geral, e nas unidades de ensino (MEDEIROS; LUCE, 2006. p. 18-19).

A expansão dos espaços de participação dos segmentos da sociedade na tomada de decisões quanto às políticas públicas para educação passaram a ser a grande demanda no processo de democratização da educação; o mesmo ocorreu no interior das instituições educativas.

Durante o movimento de democratização do país, embora tenham ocorrido algumas experiências de democracia social, assistiu-se a um processo de ressignificação dos conceitos e práticas da democracia (baseada em valores como a liberdade, a descentralização e a participação) com novos sentidos.

A teoria democrática da época tinha certas *nuances* de uma perspectiva crítica e, segundo Santos (2007), havia diversos entendimentos e modelos de democracia, como a democracia representativa liberal, a democracia popular, a democracia participativa, a democracia dos países que se desenvolviam a partir do colonialismo, etc. Embora houvesse uma variedade de modelos, o grande foco da discussão da teoria crítica e da teoria da democracia em geral estava nas condições para a “existência” da democracia, porque a democracia só se fazia possível em um pequeno número de países e buscava-se compreender essas condições.

Existia uma tensão entre democracia e capitalismo porque a democracia luta pela ampliação, cada vez maior, da inclusão social e da redistribuição, enquanto que o capitalismo é baseado em exploração e não se apresenta favorável à redistribuição. Nesse período, a “última característica da teoria democrática da época era a centralidade no Estado, ou seja, mais Estado, mais democracia, considerando a sociedade um problema e o Estado uma solução” (CÓSSIO et al. 2010).

Desta forma, devido à política ser campo de disputas que é permeável e se compõe por relações de poder, gênero, classe e etnia não havia ainda muita clareza quanto ao modelo de democracia que deveria ser assumido como o ideal pela sociedade brasileira, mas, aparentemente,

a reivindicação se identificava com o conceito geral de democracia como *governo do povo*, originado da compreensão de um regime de governo que abarca a vontade dos cidadãos diretamente, no caso da democracia direta, ou dos seus representantes livremente eleitos por uma maioria, no caso da democracia representativa. No Brasil, após longos anos de ditadura, o pleito do povo era pela escolha direta de seus representantes, constituindo-se, neste caso, uma importante conquista para o processo de participação (CÓSSIO et al. 2010. p. 328).

É assim que no cerne “da ampla luta pela democracia que se formula, entre nós, a noção de gestão democrática da educação, compreendendo a gestão democrática na educação” (MEDEIROS; LUCE, 2006. p. 15) (*grifo das autoras*).

A gestão democrática da educação está associada ao estabelecimento de mecanismos institucionais e legais e à coordenação de ações que propiciem a participação social na formulação de políticas educacionais, no planejamento e tomada de decisões, na definição dos recursos e necessidades de investimento, na execução das resoluções coletivas e nas avaliações da escola e da política educacional.

Os movimentos sociais haviam avançado neste período e desenvolvido propostas de gestão democrática, em nível escolar, com a construção de práticas curriculares baseadas na democratização do conhecimento científico e na valorização da cultura popular, criaram-se os conselhos escolares e os grêmios estudantis, consolidaram-se associações de pais e mestres, houve iniciativas em torno de decisões compartilhadas e coletivas. No âmbito de sistemas os avanços revelaram-se com a institucionalização das eleições de diretores e dos conselhos escolares. Estes foram alguns dos vários passos que foram dados com base na obtenção da garantia legal representada pela inclusão do princípio da gestão democrática na LDB/1996.

Entretanto, os movimentos democráticos e participativos que se iniciavam nas escolas, foram abortados, de forma evidente, a partir da reconfiguração do papel do Estado e da reforma educacional neotecnista inaugurada a partir dos anos 1990.

Para Bresser Pereira (1999), a reforma de 1967, focou-se na descentralização, mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. Assim, instituiu como princípios da racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle de resultados. Assinala que a CF de 1988 representou um retrocesso burocrático, resultando em uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida. Assinala que era preciso dotar o Estado de “novas formas de intervenção mais leves” para que a competição tivesse um papel mais importante e que era imperativo

montar uma administração “não apenas profissional, mas também eficiente e orientada para o atendimento das demandas do cidadão” (BRESSER PEREIRA, 1999. p. 249).

Assim, para o autor, a saída para a recuperação da legitimidade burocrática foi encontrada na administração pública gerencial, definida como aquela que está inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas, caracterizada por:

a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais; b) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos; c) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais; d) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; e) controle *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e f) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (BRESSER PEREIRA, 1999. p. 242-243).

Assim, conforme as ideias acima destacadas pelo então ministro da Reforma do Estado do governo de FHC, o Estado flexível, enxuto, descentralizado, em que o controle ocorre à distância, por meio da avaliação dos resultados, passou a ser o modelo de racionalidade em que se embasaram as políticas públicas, em flagrante sintonia com as políticas gerencialistas e neoliberais. Inicialmente de difícil identificação visto que boa parte dos temas reivindicados pelos movimentos sociais estavam contemplados nas políticas, com novas significações.

Assim sendo,

Para obter maior legitimidade, tiveram que ir ressignificando alguns desses avanços conquistados pelos movimentos, fazendo com que certas propostas, tais como a de gestão democrática, passassem por uma metamorfose de significado, transformando-se em algo como um significado deslizante que, dependendo do contexto e das relações de poder, vai assumindo sentidos despregados de significados anteriores (CÓSSIO et al. 2010. p. 331).

As amplas reformas do Estado nacional nos anos 1990 foram guiadas com um forte discurso de modernização, sendo que o Estado, reorientado pelo neoliberalismo, privatizou serviços públicos, aprofundou a noção de liberdade como livre-mercado e livre-consumo, enfatizando a descentralização como transferência de responsabilidades sociais do Estado para outras esferas e para a sociedade civil, o público não-estatal (PERONI, 2006), isto reduziu a ideia de participação à corresponsabilidade. Como afirmado por Cóssio et al. (2010, p. 329), as orientações do “capitalismo neoliberal em escala mundial reconfigura não só o papel do Estado, mas a sociedade em sua totalidade, com consequências desastrosas como as que se têm vivenciado”.

Santos (2000, 2007), afirma que a democracia do século XX constituiu-se em acirrada disputa entre regulação e emancipação. Sendo que um dos processos que levou ao desequilíbrio das relações entre emancipação e regulação (em favor da segunda) foi a “redução da política a uma prática social setorial e especializada, com uma rígida regulação da participação”. O mais preocupante deste desequilíbrio foi o apagamento do tensionamento entre democracia e capitalismo, fortalecendo “a construção da ideia de que ao novo capitalismo corresponde uma nova forma de democracia, agora mercantil, e uma nova cidadania, agora de consumo” (CÓSSIO et al. 2010. p. 329).

O processo de reestruturação do Estado, que abrange o realinhamento das relações entre Estado, cidadania, economia e formas de organização, faz parte de “um processo abrangente de reestruturação do capitalismo em âmbito global”. Este processo impacta e implica em mudanças profundas nas formas de gestão através dos modelos pós-fordistas na gestão pública. Estas mudanças geram uma reconfiguração do público e do privado, no sentido de privatização de setores públicos, transferência de responsabilidades e enfraquecimento das fronteiras entre público e privado.

Em meio às modificações na forma de compreender o Estado “há a estratégia de introduzir uma nova forma de gestão que passou a ser conhecida como Novo Gerencialismo ou Nova Gestão Pública” (CÓSSIO et al. 2010. p. 330)⁹.

A evidente alteração efetivada pelo gerencialismo no trabalho dos professores e dos gestores da educação é também assinalada por Ball quando este autor afirma que

Nos termos de Bernstein, [...] novas pedagogias invisíveis de gerenciamento, realizadas por meio das avaliações, análises e formas de pagamento relacionadas com o desempenho, “ampliam” o que pode ser controlado na esfera administrativa. As estruturas mais frágeis do novo gerencialismo permitem que um leque maior de comprometimento e da vida emocional dos trabalhadores se torne público (BERNSTEIN, 1971, p.65). O local do trabalhador é “reencantado”, usando emocionalismo instrumental e o ressurgimento de liderança “carismática” pré-moderna (HARTLEY, 1999). O gerenciamento busca incutir performatividade na alma do trabalhador (BALL, 2005, p. 545).

Após discutir a gestão hierarquizada e burocrática e as disputas entre esta concepção e as acepções do gerencialismo e da gestão democrática, em uma arena onde as políticas neoliberais que visam promover um “mercado da educação” através de modalidades encobertas de privatização da escola pública e a introdução de novas tecnologias de controle e dominação (sob o pretexto de aumentar a eficácia e a eficiência da escola), através das

⁹Ver mais em: CLARKE, J.; NEWMAN, J. **The managerial state: power, politics and ideology in the remaking of Social Welfare**. London: Sage Publications, 1997, 176 p.

estruturas organizativas e modos de gestão que são postos em prática (BARROSO, 2006), busca-se explicitar as conceituações quanto à autonomia, regulação e aos novos modos de regulação dos/nos sistemas educacionais.

2.2 Conceitos de regulação e os novos modos de regulação dos sistemas educativos

Para a análise de uma política pública, se deve considerar que as políticas são influenciadas por modos de regulação. “Estes modos estarão embasados em modelos teóricos e normativos que servirão para definir qual a melhor forma de governar” (MARCHAND, 2012, p. 104). “Estes modelos compreendem valores, normas e referência e são, simultaneamente, instrumentos de leitura do real e guias para a ação” (MAROY, 2011, p. 23).

A educação escolar, fundamental para a formação humana, precisa perseguir os ideais democráticos, e, portanto, deve ser participativa e prezar pela autonomia. Levam-se em conta nesta pesquisa as considerações de Barroso (1996) quando postula que, para um estudo sob a perspectiva crítica da autonomia da escola se deve “distinguir as várias lógicas presentes no processo de devolução de competências aos órgãos de governo da escola, separando dois níveis de análise: a *autonomia decretada* e a *autonomia construída*” (BARROSO, 1996, p. 1. *grifo do autor*).

Para o autor, esta perspectiva deve tratar de “*desconstruir* os discursos legitimadores das políticas de descentralização e de autonomia das escolas”, buscando interpretar as formas e fundamentos das medidas que são propostas e, ao mesmo tempo, “confrontando-as com as estruturas existentes e as contradições da sua aplicação prática”. Afirma também que “trata-se de *reconstituir* os ‘discursos’ das práticas, através de um processo de reconhecimento das formas de autonomia emergentes” nas escolas e na ação concreta dos seus atores.

Essa autonomia decretada também está associada, como citado anteriormente nesta dissertação, às significativas alterações no modelo capitalista, quanto ao papel do Estado e aos processos de decisão política e da gestão da educação. Pode-se dizer que nessas alterações buscou-se “transferir poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão e a comunidade local”, em particular a família dos alunos, que são vistos “como parceiros essenciais na tomada de decisão”.

Para Barroso (1996), estas mudanças têm afetado

países com sistemas políticos e administrativos bastante distintos e têm no reforço da autonomia da escola uma das expressões mais significativas. Embora esta tendência para o reforço da autonomia da escola seja geral, importa assinalar que ela se traduz de modos e com graus muito diferentes, conforme a realidade política e a tradição administrativa dos diversos países (BARROSO, 1996, p. 2).

Como contraponto, no processo de constituição e ampliação da autonomia construída, como afirmam Medeiros e Luce (2006), os atores constroem graus cada vez mais elevados de participação nas decisões, “rompendo com a tradicional cisão entre *os que decidem ou planejam* e *os que executam e sofrem as consequências* das decisões tomadas”, decisões estas que podem ser “vantagens, benefícios e privilégios ou desvantagens, exclusão de direitos e benefícios ou prejuízos”. Todos os níveis de participação possíveis devem estar presentes nos processos democráticos, pois

não basta *fazer parte*, o que pode ser exercido de forma passiva, mas avançar para a apropriação das informações, a plena atuação nas deliberações, das mais simples às mais importantes, exercendo o controle e avaliação sobre o processo de planeamento e execução (MEDEIROS; LUCE, 2006. p. 17).

Santos assinala que o projeto sociocultural da modernidade se assenta em dois pilares fundamentais: o da regulação e o da emancipação. A regulação é composta por três princípios: o Estado, o mercado e a comunidade; e a emancipação é constituída por três lógicas de racionalidade: a racionalidade estético-expressiva, a racionalidade moral-prática e a racionalidade cognitivo-instrumental (SANTOS, 1991. p. 23).

Nunes entende a regulação social como o “complexo de processos através dos quais se realiza a articulação entre diferentes ‘mundos’ e formas de actividade constitutivas de uma formação social”. Assinala que, nas sociedades “modernas”, existem três modos de regulação principais: o Estado, o mercado e a comunidade. Cada um destes modos de regulação opera, de maneira diferente, a relação “entre a economia como processo institucionalizado e as relações sociais globais, através do vínculo privilegiado com um princípio de integração” (NUNES, 1993. p. 110).

Em um primeiro momento, a aparecimento do termo regulação surge principalmente associado ao debate sobre a reforma do Estado e sua modernização. Isto acontece, sobretudo, dentro de um contexto linguístico francófono e em países onde predominantemente havia uma administração muito centralizada e burocratizada.

Barroso (2005, p. 732) assinala que a referência à regulação aparece como “resultado de um certo efeito de moda (ou *aggiornamento* linguístico), com o fim de reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador” que buscava por uma “nova administração

pública” que substituiria um controle direto e “*a priori* sobre os processos”, por um controle remoto, e “*a posteriori* baseado nos resultados”.

Desta forma, a alusão a um “Estado regulador” implica, nesta perspectiva, o “reconhecimento e a existência de unidades autônomas no sistema e é utilizada como expressão de uma certa modernização da administração da educação pública que evolui”, como enfatiza Demailly (2001) falando de um quadro normativo baseado na “obrigação de meios” para um outro, baseado na “obrigação de resultados” na França.

Como afirmam Lessard, Brassard e Lusignan,

O Estado não se retira da educação. Ele adopta um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com actores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do “mercado” educativo (LESSARD et al. 2002, p. 35).

Afonso (2001) faz alusão a algumas das dimensões do Estado-avaliador (*evaluative state*) e assinala que, no que tange à educação, esta qualificação, foi “inicialmente proposta por Guy Neave e mais recentemente revisitada por este mesmo autor ainda no âmbito de trabalhos relativos às políticas de ensino superior”, buscando especialmente

sinalizar o facto de estar em curso a transição de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizada para uma forma de regulação híbrida que conjuga o controlo pelo Estado com estratégias de autonomia e auto-regulação das instituições educativas (AFONSO, 2001. p. 25).

O segundo contexto de ocorrência do termo regulação emerge especialmente associado, por oposição, ao conceito de “desregulação”. A oposição “regulação/desregulação, pretende sublinhar uma ruptura com os modelos “tradicionais” de intervenção do Estado na coordenação e pilotagem do sistema público de educação” (BARROSO, 2005, p. 733). Este pensamento ocorre, sobretudo, em um contexto linguístico anglo-saxônico e, principalmente, em países, onde se constatarem mudanças políticas de aspecto conservador e neoliberal.

Nos países mais afetados pelas políticas neoliberais, o que está em pauta não é uma simples mudança dos modos de regulação pelo Estado, mas sim, a transferência parcial da regulação estatal para uma regulação de iniciativa privada através da criação de “quase-mercados educacionais”.

Barroso, apoiando-se em Gintis (1995), analisa que esta mudança, no modo de regulação pelo Estado, visa especialmente

substituir um “governo apostado na produção directa de bens e serviços”, por um governo que visa, preferencialmente, a regulação da produção e da distribuição desses bens e serviços, que são fornecidos, no quadro de um sistema competitivo, por outras entidades. Como afirma o mesmo autor, “o uso do mercado tem, neste contexto, um sentido mais *instrumental*, do que *alternativo* a um processo de decisão democrática” (p. 19). Neste sentido, a “regulação” (entendida como a intervenção das autoridades governamentais na prestação de um serviço público) é vista como um “movimento” oposto à “privatização” (entendida como a transferência para autoridades não-governamentais, com fins ou sem fins lucrativos, do controlo e prestação desses mesmos serviços) (BARROSO, 2005, p. 733).

Com a ampliação do controle e avaliação do processo de planejamento e execução das políticas educacionais, difundiu-se cada vez mais o termo regulação, sendo que, como indicado por Barroso (2005), a atual propagação do termo “regulação” associada, em geral, ao objetivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Para o autor, grande parte das referências que são feitas ao “novo” papel regulador do Estado pretendem distinguir as propostas de “modernização” da administração pública das antigas práticas tradicionais de controle burocrático pelas normas e regulamentos que

foram (e são ainda) apanágio da intervenção estatal. Neste sentido, a “regulação” (mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados) seria o oposto da “regulamentação” (centrada na definição e controlo *a priori* dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados) (BARROSO, 2005. 727).

Desta forma, o conceito de regulação é polissêmico e possui várias interpretações. Como ato de regular, este denota o modo de como se ajusta as ações (mecânica, biológica ou social) às finalidades definidas sob a forma de regras e normas previamente determinadas. Nesta perspectiva, a diferença entre regulação e regulamentação “não tem que ver com a sua finalidade” (uma e outra visam a definição e cumprimento das regras que operacionalizam objetivos), mas com o fato de a regulamentação ser um caso “particular de regulação, uma vez que as regras estão, neste caso, codificadas (fixadas) sob a forma de regulamentos, acabando, muitas vezes, por terem um valor em si mesmas, independente do seu uso”.

Barroso (2005) destaca que o conceito de regulação também está associado ao controle de elementos autônomos, mas interdependentes e que este ponto de vista é empregado em várias áreas, por exemplo, em economia, para “identificar a intervenção de instâncias com autoridade legítima (normalmente estatais) para orientarem e coordenarem a ação dos agentes econômicos”.

Maroy e Dupriez afirmam que a regulação

é a resultante da articulação (ou da transação) entre uma ou várias regulações de controle e processos “horizontais” de produção de normas na organização. A regulação é entendida no sentido ativo de processo social de produção de “regras de jogo” permitindo resolver problemas de interdependência e de coordenação. (MAROY; DUPRIEZ, 2000. p. 76).

Com o desenvolvimento da teoria dos sistemas, o significado de regulação conheceu um notável incremento, e, de um modo geral, é concebida como uma “função essencial para a manutenção do equilíbrio de qualquer sistema (físico ou social) e está associada aos processos de retroacção (positiva ou negativa)”. É a regulação que permite ao sistema (através das instâncias e órgãos reguladores) “identificar as perturbações, analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários dos seus órgãos executores”. A regulação do sistema não só aponta, identifica e analisa, ela também está imbricada na reordenação do sistema, como na cibernética, onde a regulação é vista como um “conjunto de “reações de reajustamento do equilíbrio do sistema” (ROSNAY, 1975, p. 30), o conceito de regulação pode ser alargado, segundo alguns autores, ao próprio processo de transformação do sistema” (BARROSO, 2005. p. 728).

Barroso (2005) informa que Diebolt (2001)¹⁰, se fundamentou na classificação dos níveis de regulação instituída por Piaget (1977)¹¹, que estabelece a distinção entre dois tipos de regulação complementares, sendo as regulações conservadoras e as regulações transformadoras.

As primeiras têm por exclusiva função assegurar a coerência, o equilíbrio e a reprodução idêntica do sistema. As do segundo tipo desempenham uma tripla função: “compreender como um sistema dá lugar a novas formas de organização; de que modo um processo de regulação dá origem ao seu sucessor; que interdependência se estabelece entre diferentes modos de regulação” (BARROSO, 2005. p. 728).

Para Diebolt, a regulação define-se como

o conjunto de mecanismos que asseguram o desenvolvimento dum determinado sistema, através de um processo complexo de reprodução e transformação. Neste sentido, a regulação postula que a transformação de um sistema é a condição indispensável à manutenção da sua existência e coerência (DIEBOLD, 2001. p. 10. *apud* BARROSO, 2005. p. 729).

¹⁰ DIEBOLT, C. Education, système et régulation. In: **Journées d'études la Regulation du Systeme Educatif**. Fondation Nationale des Sciences Politiques. 2001, Paris.

¹¹ PIAGET, J. L'épistémologie des régulations. In: GADOFFRE, G.; LICHNE-ROWICZ, A.; Perroux, F. (Ed.) *L'idée de regulation dans les sciences*. Paris: Maloine-Doin, 1977. p. 1-13.

Para Lessard, o conceito de regulação

remete à busca do equilíbrio em um sistema de ação em movimento; às necessárias adaptações desse sistema, muitas vezes perturbador (ideia de homeostasia); a mecanismos de redução da variabilidade dos movimentos ou de correção de distanciamentos em relação a uma norma ou regra estabelecida; ao jogo de forças divergentes que se encontram e cujo choque acarreta, em certas condições, o estabelecimento de um compromisso viável e apto a ser reproduzido; à pressão exercida sobre indivíduos ou sobre unidades para que uma certa conformidade dos comportamentos se mantenha e se estabilize (LESSARD, 2010. p. 1).

Vários autores apoiam a existência, no interior do mesmo sistema, de vários modos e dispositivos de regulação, que possuem finalidades distintas. Mehel (1974), que aplica a teoria dos sistemas à análise científica dos fenômenos administrativos e educativos, assinala para uma “tripla regulação”: uma pré-regulação e uma pós-regulação centralizadas e uma multi-regulação descentralizada que se pode chamar de co-regulação, sendo que

Nos regimes políticos centralizados, a pré-regulação estatal é privilegiada. Os regimes “burocráticos” correspondem a uma hipertrofia da pré-regulação. A desconcentração (desenvolvimento dos sub-transdutores) e a descentralização (desenvolvimento dos sub-selectores) tendem a desenvolver a co-regulação. Por fim, os mecanismos de pós-regulação são ilustrados por medidas conjunturais, como a adaptação do plano em curso de execução, a função jurisdicional etc. (MEHEL, 1974, p. 36 *apud* BARROSO, 2005. p. 729).

Dupriez e Maroy (1999) adotam três definições: a regulação “sistêmica” compreende as ações (ou retroações) que colaboram para manter um sistema em equilíbrio e garantir seu funcionamento correto; a regulação “institucional” ou “política” enquanto o conjunto das regras, convenções e mecanismos de controle fixados por uma autoridade reconhecida que visa orientar as ações dos atores sobre os quais ela tem certa autoridade e a regulação como “ação” de produção de “regras do jogo” em um determinado campo de ação (perspectiva construtivista).

Durkheim está próximo da concepção de regulação “sistêmica” e diz que a “regulação é consensual, já que as normas têm origem em valores comuns, sendo elas mesmas expressão da consciência coletiva” e, desta forma, o controle social busca garantir sua manutenção e luta contra seus desvios. “Esse é o ponto de vista da tradição funcionalista” (LESSARD, 2010. p. 1).

Nos trabalhos de Reynaud (1997; 2003) é possível identificar três dimensões complementares do processo de regulação dos sistemas sociais: a regulação institucional, normativa e de controle; a regulação situacional, ativa e autônoma; e a regulação conjunta.

Para Lessard, os trabalhos de Reynaud (1988) estão associados à uma segunda concepção da regulação, sendo que, as duas formas de regulação que por ele foram citadas

indicando haver uma a regulação formal (também chamada de controle, informal, ou autônoma) e a ideia de existir uma regulação efetiva de uma organização (resultado do encontro dessas duas regulações), entre o trabalho prescrito e o trabalho real, entre a autonomia reivindicada pelos trabalhadores e o controle imposto pela hierarquia, de forma que a

regulação efetiva seria conjunta e a regra comum, assim construída, fruto de uma negociação entre dois grupos com interesses divergentes. No centro das relações sociais de trabalho, essa regulação conjunta é, então, um espaço de luta pelo controle do trabalho (LESSARD, 2010. p. 1).

A regulação institucional, normativa e de controle são definidas por um

conjunto de ações decididas e executadas por uma instância com o objetivo de orientar as ações e as interações de determinados atores sociais sobre os quais esta instância tem autoridade; por exemplo, a União sobre os demais entes federados (MARCHAND, 2010. p. 98).

Conforme Barroso (2005. p. 730-731) e apoiado em Dupriez e Maroy (2000), esta definição coloca em evidência as dimensões de influência, controle e coordenação dos possuidores de uma autoridade legítima, sendo por isso próxima da acepção que prevalece na literatura americana (com domínio na economia, mas também na educação) “enquanto intervenção das autoridades públicas para introduzir “regras” e “constrangimentos” no mercado ou na acção social”.

A regulação situacional é empregada para distinguir-se um processo em que “se estabelecem regras (normas, injunções, constrangimentos, etc.) que orientam o funcionamento do sistema e/ou o seu reajustamento” (MARCHAND, 2010. p. 99). A regulação conjunta compreende a interlocução das duas dimensões.

Como afirmam Crozier e Friedberg (1977, p. 244): “não são os homens que são regulados e estruturados, mas os jogos que lhes são oferecidos”. Maroy (2010) afirma que a regulação no sistema educativo decorre, assim, de várias fontes entrecruzadas, sendo que a regulação é, primeiramente, institucional e política.

Diferentes arranjos institucionais são promovidos pelo Estado como “as regras e as leis editadas pelas autoridades públicas, o poder discricionário atribuído a autoridades escolares” ou às direções das unidades escolares, bem como os “dispositivos de consenso, de avaliação ou de financiamento, exercendo funções de incitação ou de coordenação” buscando contribuir na coordenação e orientação das ações das escolas, “dos profissionais e das famílias

no sistema educativo, pela distribuição dos recursos e limitações (dinheiro, conhecimentos e principalmente regras)” (MAROY, 2010. p. 1).

A ideia de regulação institucional nos remete, portanto, aos modos de orientação, de coordenação e de controle dos atores que são “objetivados e institucionalizados em dispositivos materiais, legais, técnicos e informacionais, e derivam de uma ação pública e estatal (que compreende também o ‘mercado’)” (MAROY, 2010. p. 1).

Em algumas políticas para a educação no contexto nacional, não há a “subalternização de um ou outro princípio de regulação, mas, antes, as porosidades e interações entre os diferentes princípios de regulação” (AFONSO, 2010. p. 1142).

Portanto, a regulação é um processo múltiplo por causa de seus mecanismos, seus objetos, suas fontes e pela pluralidade dos atores que a constroem (nos níveis local, nacional e transnacional). Na prática, ela é uma multiregulação “complexa, conflituosa e potencialmente contraditória”. Ela não é necessariamente detentora do “ajuste face aos problemas e disfunções de um sistema, como crê a tradição funcionalista. Ela pode também ser geradora de desordem e de contradições” (MAROY, 2010. p. 1).

Para Maroy (2010), as reformas educacionais não trouxeram apenas mudanças conjunturais, mas acredita que estas são “os signos de uma mudança de regime de regulação”. O padrão “burocrático-profissional” de regulação “tinha acompanhado, com importantes variantes nacionais, a construção e o desenvolvimento de sistemas educativos nacionais de massa desde os anos 1950/60”. O modelo burocrático e profissional assentado em modos de regulação baseados, ao mesmo tempo, “no controle de conformidade dos agentes às regras gerais; na socialização normativa e técnica dos docentes” e desta maneira, “nos sistemas de consenso entre o Estado e as organizações sindicais” (MAROY, 2010. p. 2), permitindo a convivência entre uma regulação “estatal, burocrática, administrativa” e uma regulação “profissional, corporativa, pedagógica”, que podem estar em tensão (BARROSO, 2000 *apud* MAROY, 2010. p. 2).

Então, em vários países, são formuladas, com maior ou menor intensidade, políticas educativas que tentam suprir ou sobrepor às antigas formas de regulação, através da inserção de novos modelos, fortemente promovidos por organismos transnacionais como a OCDE, o BM, o FMI, etc. Os países sofrem influências do modelo de quase-mercado e certos governos encorajam os operadores privados a implementar uma oferta educativa até aqui considerada como uma prioridade pública.

Assim, “o modelo do Estado avaliador visa melhorar a qualidade do sistema educativo pela promoção da avaliação e pela contratualização das escolas”. Os profissionais das instituições de ensino são estimulados a melhorar a qualidade da educação, notadamente aferida pelos resultados nas avaliações externas e pela aprovação dos estudantes, podendo levar à conformação das práticas aos conteúdos previstos nas matrizes curriculares que subsidiam a formulação das provas nacionais, o que pode resultar em bônus e prêmios para a escola, professores e alunos, com sérios riscos à formação geral dos estudantes e aos princípios pedagógicos da escola.

Testes externos do conhecimento dos alunos e auditorias sobre o funcionamento dos estabelecimentos servem de base para relatórios de avaliação, encorajando ou obrigando as equipes educativas a proceder a ajustes ou mudanças que reforçam seu desempenho. Um regime de *accountability* “leve” ou “forte” pode, assim, ser implantado (MAROY, 2010. p. 3-4).

Para além das diferenças, Maroy (2006; 2010) assinala que esses modelos podem ser qualificados como pós-burocráticos por duas razões principais. Para o autor, estes não são mais estabelecidos principalmente na legitimidade da racionalidade e da lei (que são consideradas no modelo burocrático como fontes de coordenação, mas também de valores)¹², sendo que, a busca da melhoria da eficácia passa a ser privilegiada “com relação ao respeito apenas à regra de direito”. A racionalidade está reduzida à racionalidade instrumental e à performatividade (BALL, 2003), de forma que o que interessa são os resultados que podem ser medidos. Por outro lado, os modos de coordenação e de controle implementados não se fundam mais apenas no controle de conformidade, mas

fundam-se seja na difusão de normas de referência (“boas práticas”, formações, acompanhamento de projetos), seja na contratualização e na avaliação (dos processos, dos resultados, das práticas), seja, ainda, na competição (MAROY, 2010, p. 4).

Assim, procurando resumir, mas sem o propósito de esgotar o tema, a regulação, enquanto modo de coordenação dos sistemas educativos, pensada em sua pluralidade de significados, depende dos contextos disciplinares e linguísticos. Como Barroso (2005, p. 733-735), acredita-se que a regulação é um processo característico de qualquer sistema e que tem por principal papel assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema.

¹² Ver em: WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da Sociologia compreensiva**. Editora UnB. Brasília. 1991.

A regulação abrange não só a produção de regras (normas, constrangimentos, etc.) que dirigem o movimento e funcionamento do sistema, mas também o (re)ajustamento da variedade de ações dos atores em função destas mesmas regras. Em um sistema social complexo, como é o sistema educativo, existe uma multiplicidade de “fontes” (centro/periferia, interno/externo, ator X/ator Y, etc.), de finalidades e modos de regulação, devido à variedade dos grupos e atores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias.

Como afirma Barroso:

A regulação do sistema educativo não é um processo único, automático e previsível, mas sim um processo compósito que resulta mais da regulação das regulações, do que do controlo directo da aplicação de uma regra sobre acção dos “regulados” (BARROSO, 2005, p. 733-734).

Apesar de que, no quadro do sistema público de ensino, o Estado se constitua em uma fonte essencial de regulação, ele não é a única e nem sempre é a mais decisiva nos resultados. Desse modo, Barroso assinala que não parecem inteiramente apropriados os comentários de muitos autores, oriundos da sociologia crítica, quando estes afirmam que vivemos um período de “des-regulação” do sistema educativo, ou como defende Ball (2001), de simples “re-regulação”.

Para Barroso (2005), estas visões são parciais e ignoram as múltiplas regulações (por vezes contraditórias) a que o sistema está sujeito (por parte dos professores, dos pais, da comunicação social, e de outros agentes sociais) “e que torna imprevisível o efeito das regulações institucionais desencadeadas pelo Estado e sua administração”.

A variedade de modos e fontes de regulação faz com que a coordenação, equilíbrio ou transformação do funcionamento do sistema educativo acabe por resultar mais da interação dos vários “dispositivos reguladores do que da aplicação linear de normas, regras e orientações oriundas do poder político”.

Consequentemente, melhor do que falar de regulação seria melhor falar-se de multiregulação, já que

as acções que garantem o funcionamento do sistema educativo são determinadas por um feixe de dispositivos reguladores que muitas vezes se anulam entre si, ou pelo menos, relativizam a relação causal entre princípios, objectivos, processos e resultados. Os ajustamentos e reajustamentos a que estes processos de regulação dão lugar não resultam de um qualquer imperativo (político, ideológico, ético) definido *a priori*, mas sim dos interesses, estratégias e lógicas de acção de diferentes grupos de actores, por meio de processos de confrontação, negociação e recomposição de objectivos e poderes (BARROSO, 2005, p. 734).

Assim, para entender a “regulação do sistema educativo” como um “sistema de regulações” torna-se indispensável dar valor para o papel das instâncias de mediação (indivíduos, estruturas formais ou informais) para a tradução e a “passagem dos vários fluxos reguladores” para o funcionamento deste sistema. Pois é aí que

se faz a síntese ou se superam os conflitos entre as várias regulações existentes. Estas instâncias funcionam como uma espécie de “nós da rede” de diferentes reguladores e a sua intervenção é decisiva para a configuração da estrutura e dinâmica do sistema de regulação e seus resultados (BARROSO, 2005, p. 734).

A constatação da complexidade dos processos de regulação do funcionamento do sistema educativo, “bem como da dificuldade de prever (e orientar) com um mínimo de segurança e de certeza a direcção que ele vai tomar” (BARROSO, 2005, p. 734), tornam bastante duvidosa o sucesso de qualquer plano de transformação baseada em um processo normativo de mudança, como são as reformas (e nelas, o PDE e o PAR). Esta incerteza (e dificuldade de prever) é maior quando não existir qualquer consenso quanto aos princípios, concepções e normas (no sentido amplo) que devem orientar o funcionamento do sistema e/ou a sua transformação.

A multiplicidade de processos de regulação e a sua difícil compatibilização tornam “não só problemáticas as próprias noções de “equilíbrio” e “coerência”, intrínsecas a qualquer sistema, como põem em causa a própria possibilidade de existência de “um sistema nacional” de ensino” (BARROSO, 2005, p. 734).

Concorda-se com Barroso (2005) quando este assinala que a “tentativa de superar esta situação está na origem de diferentes propostas ou medidas de política educativa”, que podem ser materializadas através das seguintes formas “de natureza e propósitos políticos diferentes”: a divisão do sistema nacional de ensino em subsistemas locais relativamente independentes; a passagem da regulação das estruturas e dos processos através da auto-regulação das pessoas; a constituição de acordos e compromissos sobre a natureza e finalidades do bem comum educativo, que possibilitem a confluência dos diversos processos de regulação (p. 734).

2.3 A avaliação em larga escala como forma de regulação

Como citado anteriormente, Lessard, Brassard e Lusignan (2002, p. 35), postulam que o Estado não se “retira” ou se desobriga da educação. Ele assume um novo papel: a figura do

Estado avaliador e regulador que irá definir as orientações e metas a atingir, ao mesmo tempo em que produz um sistema de avaliação e de monitoramento para buscar informações sobre os índices e saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. O caminho entre um sistema de medições para levantar dados sobre a educação foi árduo e cheio de entraves para que se pudesse chegar à construção de um sistema de avaliação da educação básica no Brasil¹³.

A avaliação educacional passou a ser utilizada, no contexto brasileiro, em diferentes níveis administrativos, como tentativa de solução para alguns problemas educacionais mais urgentes e esperando que, possivelmente, os processos avaliativos determinariam, entre outros efeitos, a elevação dos padrões de desempenho, caso fossem “conduzidos com o uso de tecnologias testadas na sua eficiência em outras experiências semelhantes, realizadas em diversos países, ainda que com culturas diferentes”. “As avaliações apontam problemas, mas não os solucionam; outros caminhos deverão ser perseguidos” (VIANNA, 2003. p. 43).

As avaliações educacionais passaram a ser identificadas a partir de duas formas: a avaliação interna, que é a aferição da aprendizagem dos estudantes que é realizada pelo professor como importante parte do seu fazer pedagógico; e a outra forma é a externa, que é a avaliação do desempenho escolar, em larga escala, de natureza sistêmica, realizada por agente externo à escola (WIEBUSCH, 2012, p. 1).

Depresbiteris (2001, p. 144) postula que existem três propósitos da avaliação nos sistemas de ensino que são “fornecer resultados para a gestão da educação, subsidiar a melhoria dos projetos pedagógicos das escolas e propiciar informações para a melhoria da própria avaliação, o que a caracteriza como meta-avaliação”.

O MEC realizou a aplicação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público (SAEP) de 1º grau, nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte em 1990 e iniciou o 1º ciclo do SAEP executado de forma descentralizada pelos estados e municípios, contando com a participação de professores e técnicos das Secretarias de Educação. Desenvolveram-se os ciclos de 1990 e 1993, “tanto no tratamento como na análise dos dados, conforme princípio de descentralização operacional e organizativa”.

¹³ Sobre a história do sistema de avaliação da educação básica no Brasil ver trabalho de Horta Neto (HORTA NETO, J. L. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 42. p. 5-25. abr. 2007. Editora Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).).

A partir de 1992, a avaliação externa em larga escala começa a ser responsabilidade do Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e, paralelamente, iniciam as primeiras experiências de avaliações em nível estadual. Em 1993, desenvolveu-se o 2º ciclo do SAEP, que manteve a perspectiva participativa da fase anterior, porém, nesta etapa, “o Inep convoca especialistas em gestão escolar, currículo e docência de Universidades para analisar o sistema de avaliação, buscando assim legitimidade acadêmica e reconhecimento social” (WERLE, 2011. p. 774-775).

Em 1993 é divulgado o Plano Decenal de Educação para Todos. Este Plano previa uma série de ações com o objetivo de melhorar a educação brasileira, encaminhando-se para a aplicação e o desenvolvimento do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, com o intuito de avaliar a aprendizagem dos alunos e o desempenho das escolas de 1º grau e prover informações para a avaliação e revisão de planos e programas de qualificação educacional (HORTA NETO, 2007. p. 03).

Continuando a consolidação do sistema nacional de avaliação educacional, no ano de 1995, este assume um novo perfil alentado por empréstimos com o BM e pela terceirização de operações técnicas, passando a chamar-se Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Desta maneira, as funções do MEC se restringiram somente às definições dos objetivos do Sistema de Avaliação, sendo que os professores das Universidades passaram a ter uma “posição subalterna” e a ação das administrações locais foram reduzidas ao simples apoio logístico na fase de aplicação das provas (WERLE, 2011. p. 775).

Observa-se, então, que é a partir de 1995 que ocorre um reordenamento na avaliação em larga escala em direção a uma centralização de decisões na União e um afastamento da participação dos Estados, sendo que estes começaram a criar suas próprias estruturas avaliativas, tanto para medir o desempenho da rede por meio de mecanismos próprios, como para preparar os estudantes para a participação nas avaliações nacionais.

As provas passam a ocorrer de dois em dois anos, focando-se em dois componentes curriculares: Língua Portuguesa (leitura) e Matemática (solução de problemas). O SAEB era, inicialmente, uma avaliação amostral de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e de 3º ano do Ensino Médio e envolvia os estudantes das redes públicas e privada, de zonas urbanas e rurais, “oferecendo informações passíveis de serem tratadas por localização rural ou urbana, por dependência administrativa, por unidade da federação, por região e na totalidade do país” (WERLE, 2011. p. 775).

No final do ano de 1996 a LDBEN 9.394 é promulgada e nesta é reafirmado o importante papel da avaliação e torna-se imprescindível o processo de avaliação e sua universalização como consta do Art. 87, parágrafo 3º, item IV, (cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverão) integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar (BRASIL, 1996).

A centralidade da avaliação educacional no contexto das políticas educativas tem sido objeto de alguns trabalhos importantes. As perspectivas teóricas e metodológicas adotadas são diversas e salienta-se um esforço inovador na elaboração de “quadros de inteligibilidade quando se convocam contributos das diferentes ciências sociais e humanas para elucidar uma problemática que continua a estar, em grande parte, confinada às teorias pedagógicas e psicológicas” (AFONSO, 1999. p. 140).

Werle (2011) destaca que o sistema nacional de avaliação, que vinha se desenvolvendo ao longo da década de 1990, contou (paralelamente a ele e contribuindo para a sua consolidação) com a revisão e a ampliação dos mecanismos de financiamento que se consolidaram na legislação educacional.

A avaliação em larga escala, entretanto, se estendeu para outras modalidades. As avaliações que se reduziam ao SAEB de forma amostral e com foco em competências de leitura e em matemática, passaram a contar, a partir de 1998, com outro instrumento: o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Ao mesmo tempo, em 1997 e 1998, o Brasil começa a participar de projetos internacionais de avaliação em larga escala sob a coordenação da Oficina da Unesco-Orelac¹⁴ instaurando uma nova fase na avaliação da Educação Básica.

O Enem era uma avaliação que tinha como um de seus objetivos principais a verificação do “comportamento de saída do ensino médio”, porém, a finalidade de avaliar as aprendizagens realizadas pelos concluintes do Ensino Médio passou a ser subjacente à “engrenagem organizada nacionalmente para o ingresso no sistema federal de Educação Superior pública” durante o governo do Presidente Lula, e com isto, acabou por substituir, em muitas Universidades, “a prática do vestibular como forma de seleção para o ingresso no Ensino Superior” (WERLE, 2011. p. 776).

¹⁴ United Nations Educational Scientific and Cultural Organization e Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.

O Enem, como afirma Werle (2011), foi gradativamente ganhando espaço e força em decorrência de três eixos, sendo o primeiro devido a

adesão de Universidades que passaram a considerar os resultados obtidos pelos estudantes para o ingresso no Ensino Superior, em segundo lugar, com o Programa Universidade para Todos (ProUni) cujo critério de ingresso no Ensino Superior apenas considera os resultados do Enem e, em terceiro lugar, com a implantação do Sistema de Seleção Unificada (Sisu) (WERLE, 2011. p. 776).¹⁵

O SAEB inclui, em 1999, a avaliação de dois outros componentes curriculares, a História e a Geografia, porém não foi sustentado ao longo dos anos. Nas avaliações, além de seus instrumentos que visam medir a cognição dos alunos, estão envolvidos “instrumentos contextuais, questionários, cujo conteúdo inclui a escola e a infraestrutura, equipamentos e materiais”, visando, também, conhecer “o perfil diretor e os mecanismos de gestão, os professores, seu perfil e suas práticas e, quanto aos alunos, suas características socioculturais e sua habilidade de estudo” (WERLE, 2011. p. 777).

O processo de avaliação do Ensino Superior, voltado para os cursos de graduação, se estruturou mais fortemente no país no final da década de 1990, recebendo da mídia grande espaço de divulgação.

É importante assinalar que o Brasil passa a participar em 2000 do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA)¹⁶, que é organizado pela OCDE e se realiza, a partir desta data, de três em três anos. Desta forma, após a década de noventa, os processos de avaliação em larga escala se difundiram e estão, cada vez mais, presentes nos sistemas educativos de vários países.

Werle afirma que, se ao final da década de oitenta e início da década de noventa,

os procedimentos de avaliação eram incipientes e o MEC neles envolvia agentes dos sistemas de ensino e docentes do ensino superior, após 1995 a avaliação é reforçada, terceirizada e consolidada como ação do poder público federal separando os diferentes níveis em que a avaliação da Educação Básica se processa. Apesar da centralização no Inep do sistema de avaliação, os Estados criam suas próprias modalidades de avaliação, assim como alguns municípios (WERLE, 2011. p. 777).

¹⁵ O Sisu pode ser considerado uma estratégia extraordinária para o fortalecimento e institucionalização do Enem. Ele consolida os resultados do Enem como única forma de seleção para o ensino superior público, o que passa a configurar um Sistema Nacional de Ensino Superior público. Ver nota de rodapé em Werle, 2011, p. 776.

¹⁶ O Programme International Student Assessment (PISA) avalia jovens de 15 anos no final da escolaridade obrigatória e se foca em como os jovens operam com os conhecimentos e aprendizagens. O conteúdo corresponde às áreas da leitura, matemática e ciências. O Pisa tem um enfoque dominante em cada aplicação: em 2000 a ênfase esteve na leitura; em 2003, na matemática; em 2006, em ciências; em 2009, novamente na leitura. Com a ênfase na área, dois terços da parte do tempo da avaliação (2 horas) fica destinado a essa área.

No ano de 2001 foi aprovada a Lei nº. 10.172 que instaurou o PNE 2001-2011 que, em seu texto (desde a introdução), anunciava a importância dos sistemas de avaliação em todos os níveis de ensino.

O PNE estabeleceu vários objetivos e metas para cada nível e cada etapa de ensino, que deveriam ser atingidos até 2011, sendo que do total de 30 objetivos e metas para o ensino fundamental, destaca-se quanto à avaliação a meta 26, que estabelece a necessidade de um programa de monitoramento de desempenho dos alunos, ao definir o imperativo de assegurar a progressiva elevação do nível de desempenho dos alunos em todos os sistemas de ensino mediante a implantação de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos Estados e Municípios que venham a ser desenvolvidos (HORTA NETO, 2007. p. 04).

Pode-se afirmar que, desde a Constituição Federal de 1988, passando pelas sucessivas Medidas Provisórias, pela LDB de 96, pelo Plano Nacional de Educação e por vários Decretos, constata-se um avanço no desenvolvimento e implementação de Políticas de Avaliação em Larga Escala para aferição quantitativa e qualitativa da Educação Nacional (OLIVEIRA; ROCHA, 2007. p. 2).

A proposta pelo PNE é de uma “avaliação definida como prioridade associada ao desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino”, buscando-se “aperfeiçoar os processos de coleta e difusão dos dados e de aprimoramento da gestão e melhoria do ensino”. Nas diretrizes para o Ensino Fundamental, o PNE faz a reafirmação da necessidade de “consolidar e aperfeiçoar o Censo Escolar e o Saeb e de criar sistemas complementares nos estados e municípios”, buscando, dentre seus objetivos e suas metas, a imperativa articulação das “atuais funções de supervisão e inspeção no sistema de avaliação” (WERLE, 2011. p. 778).

Para Horta Neto, em 2001, no seu sexto ciclo, as Matrizes de Referência foram atualizadas em função da ampla disseminação pelo MEC dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN.

Para esta atualização, foi feita uma ampla consulta, repetindo os procedimentos usados em 1990 e 1997. Foram consultados cerca de 500 professores de 12 estados da federação, com representação de todas as regiões do país, que auxiliaram na comparação entre as Matrizes de 1999 e o currículo utilizado pelos sistemas estaduais, envolvendo as mesmas disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa (HORTA NETO, 2007. p. 10).

O ano de 2005 trouxe inovações na sistemática de avaliação provenientes de propostas do governo federal. Foi criada a Prova Brasil e institucionalizado o Programa Universidade para Todos (PROUNI). A Prova Brasil “dá condições de instauração de criativas e inovadoras

Medidas de Operacionalização” e o PROUNI “materializa uma política de operacionalização de ideias anunciadas com o Enem” (WERLE, 2011. p. 785).

Com a criação do PDE, e com ele o estabelecimento do IDEB, “são rearticuladas muitas ações de políticas de forma a atribuir um sentido mais operacional às avaliações que vinham sendo realizadas nos diferentes níveis escolares” (WERLE, 2011. p. 786). Em 2008, é instituído mais um instrumento de avaliação: a Provinha Brasil, que é uma avaliação focada nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Neste ano constituiu-se o Índice Geral de Cursos (IGC), que é articulado pelo INEP, como o SAEB, a Prova Brasil, o ENEM, a Provinha Brasil, o ENADE e o SINAES. O IGC é um referente de qualidade de instituições de Educação Superior que acrescenta dados das avaliações do ENADE e dos cursos de pós-graduação das IES, conforme os critérios da CAPES.

É também neste ano que acontece outro marco importante que é articulado ao PDE e aos resultados derivados da Prova Brasil e do Censo Escolar (sintetizados no IDEB), o PAR. Com o início do PAR o governo visava vincular todas as transferências voluntárias e assistência técnica do MEC aos entes federados através da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e ao PAR.

No ano de 2010 surge a proposta de uma nova avaliação agora focada nos docentes. O Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente, instituído pela Portaria Normativa n. 14, de 21 de maio de 2010, cujos objetivos são: a avaliação dos conhecimentos, competências e habilidades dos professores para subsidiar a contratação, ferramenta para auxiliar nas políticas públicas de formação continuada e propiciar a construção de um indicador qualitativo que possa ser incorporado à avaliação das políticas públicas de formação inicial de docentes. Entretanto, apesar das tentativas realizadas pelo governo e organismos multilaterais, esta avaliação ainda não está em vigor, talvez em decorrência das fortes críticas sofridas por parte de diferentes setores da educação, especialmente oriundas de associações de pesquisadores e de universidades.

Esta avaliação dos professores que é proposta para a educação brasileira parece ser uma resposta

à proposta da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para um programa de avaliação de professores que verifica a atmosfera de aprendizagem, as relações professor-aluno, a qualidade e o estilo de ensino (WERLE, 2011. p. 788-789).

No eixo IV¹⁷ da proposta expressa no documento referência da CONAE 2010 e referendada no documento referência da CONAE 2014, há a afirmativa que a avaliação é um aspecto fundamental para a promoção e garantia da qualidade na educação. Uma melhoria de qualidade não somente quanto à aprendizagem, mas também dos fatores que a viabilizam (como as políticas, programas, ações), para que a avaliação da educação esteja embasada por uma concepção de avaliação formativa que considere os diferentes espaços e atores, envolvendo o desenvolvimento institucional e profissional, articulada com indicadores de qualidade.

Profere que é necessário pensar processos avaliativos mais amplos, ligados a projetos educativos democráticos e emancipatórios, se contrapondo à centralidade conferida à avaliação como aferição de resultado e que se traduz em instrumento de controle e competição institucional.

Explicita que a política nacional de avaliação da educação deve estar articulada às iniciativas dos entes federados, visando contribuir, para a melhoria da educação. Pontua que a avaliação deve ser sistêmica e compreender os resultados escolares como “consequência de uma série de fatores extraescolares e intraescolares, que intervêm no processo educativo” e afirma que para isto é necessário a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e a consolidação de Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e Pós-graduação, “como políticas de Estado” (BRASIL, 2014. p. 58-60).

O PL 8.035 de 2010 (BRASIL, 2014. p. 7-9), aprovado pela Câmara dos Deputados visando à implementação do PNE 2014-2024, sancionado pela Presidente por meio da Lei 13.005/2014, segue grande parte das orientações das Conferências de Educação realizadas nos últimos anos no que tange a avaliação, sendo que expressa em seu artigo nº 11 que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, será coordenado pela União, em colaboração com os entes federados e se constituirá em fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas para este nível de ensino.

Assegura no parágrafo 1º que o sistema nacional de avaliação deverá produzir (no máximo a cada dois anos): I – indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos estudantes apurado em exames nacionais de avaliação e II – indicadores de avaliação institucional, com o perfil do alunado e do corpo dos profissionais da educação, as relações

¹⁷ Qualidade da Educação: Democratização do Acesso, Permanência, Avaliação, Condições de Participação e Aprendizagem

entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos de gestão, etc.

No 2º parágrafo indica que a elaboração e divulgação dos índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, que agregam os indicadores mencionados no inciso I do parágrafo 1º não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.

Assinala no parágrafo 3º que os indicadores mencionados no parágrafo 1º serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da Federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, com ressalvas à publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica permitida exclusivamente para a comunidade daquele estabelecimento educacional e para o órgão gestor da respectiva rede. Afirma no 4º parágrafo que compete ao INEP à elaboração e o cálculo do IDEB e dos indicadores referidos no parágrafo 1º.

O artigo 11º finaliza com o parágrafo 5º, assegurando que a avaliação de desempenho dos estudantes em exames (referida no inciso I do § 1º), poderá ser diretamente realizada pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos Estados e pelo Distrito Federal, nos respectivos sistemas de ensino e de seus municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e ao calendário de aplicação.

Assim, embora se perceba que a Lei que aprova o PNE amplie a perspectiva de avaliação e incorpore outros elementos à avaliação do desempenho dos estudantes e ao fluxo escolar, que são, como se sabe os aspectos que compõem o IDEB, este continua sendo o principal indicador que mede a qualidade educacional. As demais indicações, tais como: gestão, corpo docente, infraestrutura, entre outros, são pouco ou não são considerados no processo de avaliação da escola e/ou da rede.

Almerindo Afonso, em entrevista à Leonice Matilde Richter e Maria Vieira Silva (2013), frisa que a avaliação se insere em uma problemática muito ampla e que comporta uma pluralidade de olhares, “frequentemente divergentes e até contraditórios, mas que são indispensáveis para dar conta das suas diferentes dimensões (sociais, políticas, simbólico-ideológicas, éticas, metodológicas, educacionais...)”. Para Afonso, “as políticas de avaliação ampliaram os seus efeitos, estenderam-se a muitos outros países, nomeadamente ao Brasil, e

foram assumindo novos contornos e especificidades”. Ele distingue duas fases do chamado “Estado-avaliador” e antecipa uma nova fase que a designa de “pós-Estado-avaliador” (RICHTER; SILVA, 2013. p. 287).

Como diz Afonso, em países centrais, como os EUA e a Inglaterra, se assumiu com grande importância os exames nacionais e formas de avaliação externa estandardizadas, que acabaram por reduzir cada vez mais a autonomia dos professores e das escolas. Entretanto, com exceção de alguns ciclos específicos, não tardaria muito a se entrar no período da crescente “desregulação do capitalismo e das mudanças neoliberais, com todas as suas nefastas consequências para as políticas públicas”. No atual momento, já na segunda década dos anos 2000, vivencia-se uma “radicalização neoconservadora e neoliberal sem precedentes, com uma desvalorização e neotaylorização aceleradas da profissão docente”, agora cada vez mais tem que se sujeitar a constrangimentos, “surgindo todos os dias novas medidas que estão a fazer [...] voltar à fase anterior à conquista dos direitos sociais democráticos” (RICHTER; SILVA, 2013. p. 289).

Para Afonso, as avaliações deveriam possuir uma forma maior de participação e de dimensões de auto-avaliação por parte dos atores educativos, contribuindo em termos de definição de instrumentos e processos de avaliação, procedimentos, análise crítica de prioridades, atendimento a especificidades, envolvimento, colaboração, etc. que poderiam permitir ou potenciar o exercício de maior autonomia dos envolvidos. Assinala, também, que deve dar-se tempo para que esses processos de desenvolvimento autônomo, de reflexão, avaliação e de participação aconteçam naturalmente (RICHTER; SILVA, 2013. p. 289).

Afonso, já em 1999 (p. 140), alertava que as formas e funções da avaliação que surgiram nas reformas educativas contemporâneas poderiam ser contextualizadas em face das transformações sociais mais amplas, a partir da compreensão das modificações econômicas e políticas ocorridas nos países centrais (onde tem ocorrido o ressurgimento do ideário conservador e neoliberal), perceber as “implicações de tais acontecimentos em termos de reformulação das políticas educativas e avaliativas”. Assinala também que a “redefinição do papel do Estado e a revalorização da ideologia do mercado são dois dos vetores essenciais dessas mudanças”, é por referência a estes elementos que Afonso procura elucidar sociologicamente o papel da avaliação educacional.

Para Afonso, em síntese, “se é verdade que emergiu o *Estado-avaliador*, também é verdade que as mudanças nas políticas avaliativas foram igualmente marcadas pela introdução

de mecanismos de mercado”. Assim, neste período específico de contexto politicamente ambíguo, “o controle sobre os resultados escolares não é subordinado, nem se restringe, a uma mera lógica burocrática”.

No entendimento de Afonso a avaliação, entre outras funções,

i) condiciona os fluxos de entrada e de saída do sistema escolar, bem como as passagens entre os diferentes sub-sistemas, classes e cursos; ii) torna possível o controlo parcial sobre os professores - quer por parte dos administradores da educação, quer por parte dos próprios pares; iii) define as informações e as mensagens a transmitir aos pais e aos organismos de tutela; iv) constitui um elemento importante na gestão da aula na medida em que influencia as aprendizagens, o sistema de disciplina e as próprias motivações dos alunos; v) fornece ao professor informações importantes sobre a sua própria imagem profissional e sobre os métodos pedagógicos que utiliza (AFONSO, 2009b, p. 18).

As formas de avaliação que são adotadas por um sistema de educação têm sempre uma função de regulação, sendo que a sua finalidade é sempre de assegurar a articulação entre as características das pessoas em formação e as características do sistema de formação. Estas funções das avaliações que são mais aludidas na literatura são as que se atentam para a melhoria dos processos de aprendizagem; à promoção da motivação dos sujeitos e ao desenvolvimento de uma consciência mais precisa sobre os processos sociais e educacionais; à seleção, certificação e responsabilização (*accountability*) e à função que relaciona a avaliação com o exercício da autoridade, sobretudo, no contexto organizacional (AFONSO, 2009b, p. 18).

Assim, apoiando-se em Afonso (2009), afirma-se que as provas em larga escala em nosso país não têm servido para ampliar e melhorar os processos de aprendizagem e muito menos têm se prestado à promoção do desenvolvimento de uma consciência mais crítica sobre a realidade. Pelo contrário, as avaliações têm servido, cada vez mais, para que sejam responsabilizados os gestores e professores pelos resultados obtidos nas provas, diminuindo a autonomia e emancipação destes; se prestado à co-responsabilização da comunidade e à ampliação das iniciativas privadas, visando incidir na definição das políticas públicas, bem como lucrar com o fracasso, sobretudo na prestação de serviços (muito bem pagos com dinheiro público) para a melhoria da qualidade.

Desta forma, toda a comunidade e as instituições de ensino são estimuladas a melhorar a qualidade da educação, que é medida principalmente pelos resultados das avaliações externas e pela aprovação dos estudantes, levando os professores a ajustarem as suas práticas pedagógicas aos conteúdos previstos nos currículos que subsidiam a formulação das provas nacionais.

Com isto surgem formas de precarização, de intensificação e de auto-intensificação do trabalho docente, porém estas “não surgem espontaneamente, mas, [...] estão estreitamente ligadas às formas de reorganização do trabalho que se instalam nas escolas, mesmo que de forma silenciosa (HYPÓLITO, 2011. p 13).

Os trabalhadores em educação, principalmente em municípios pequenos, recebem baixos salários e em muitos casos, a lei do piso nacional não é cumprida como é explicitado por Hypólito, quando diz que

As condições de trabalho têm sido precarizadas de variadas formas. O salário é um dos aspectos que o professorado mais tem sentido e um dos mais atacados pela direita conservadora. Frequentemente ouve-se o argumento de que bons salários não significa bom ensino. Mesmo neste momento, em que foi aprovada uma lei nacional de piso salarial, contestada por vários governantes, inclusive judicialmente, o piso salarial não vem sendo cumprido, ainda que o Supremo Tribunal de Justiça tenha aprovado a constitucionalidade da lei (HYPÓLITO, 2011, p. 10).

Por pressão de um “assédio discursivo” e para melhorar a renda, os trabalhadores em educação se sentem compelidos a seguirem as orientações das políticas governamentais que visam a ampliação dos índices educacionais, mas que acabam por os sobrecarregar de trabalho.

Para Hypólito (2011) as diversas formas de controle e de regulação que surgem a partir das formas gerencialistas de organização da educação, que são apoiadas nas parcerias público-privadas, acabam por introduzir um “volume de novos requisitos que o professorado passa a se sentir responsabilizado e culpado pelo seu desempenho, medido e avaliado desde fora do que acontece no seu espaço de trabalho”, estes são impulsionados a “obter mais formação e buscar privadamente alternativas para melhorar seu desempenho, como se isso não fosse responsabilidade do coletivo escolar e do sistema de ensino”.

Como o autor frisa

Essa culpa gerada por um assédio discursivo que provoca esgotamento emocional e mais controle externo sobre os próprios sentimentos, conduz a formas de precarização emotiva que aguçam e são aguçadas pela intensificação que se transforma rapidamente em auto-intensificação, fruto do terror da performatividade, como denuncia Ball (HYPÓLITO, 2011. p. 13).

Inúmeras são as ações de cunho gerencialista que visam à ampliação dos índices através do sentimento de responsabilidade do professorado e comunidades como o crescente uso de concursos e premiações para a escola, professores e alunos, porém, se por um lado estimula os atores, também pode impactar negativamente com constrangimentos para os professores de turmas de educandos e de escolas que atingem baixos índices de

aproveitamento. De uma forma ou outra, isto trás perigo na tentativa de se proporcionar uma formação geral e humanística aos estudantes, aos princípios pedagógicos da escola, bem como um sério ataque à autonomia na gestão da educação e das escolas.

Após explicitar as concepções de gestão da educação e dos modos de regulação da educação nacional, o capítulo seguinte irá aprofundar as origens e ações do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e do Plano de Ações Articuladas – PAR.

CAPÍTULO III – O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: ORIGEM E AÇÕES

Neste capítulo, analisam-se a origem e os desdobramentos do Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado em 2007, como um conjunto de políticas do governo federal, abrangendo os níveis, etapas e modalidades da educação, com o propósito de dar organicidade aos programas já existentes e outros a serem criados.

Destaca-se que o objetivo principal anunciado pelo documento orientador da política, refere-se a medidas de indução da qualidade da educação, com ênfase da educação básica.

3.1 O PDE como política de governo

A partir da segunda metade da década de 1990, a educação brasileira vivenciou uma verdadeira revolução com mudanças significativas. Algumas delas representaram avanços, especialmente no que se refere ao reconhecimento da educação como direito, em decorrência dos princípios expressos na Constituição Federal de 1988, e reiterados pela LDBEN 9.394/96, resultando na reorientação dos níveis e etapas da escolarização, por meio da configuração da Educação Básica, com destaque para a inserção da educação infantil como primeira etapa desse nível; aumento do número de vagas; nova regulamentação a respeito do financiamento (FUNDEF); qualificação do sistema de coleta e disseminação de informações; criação de um sistema nacional de avaliação; ascensão dos Municípios a condição de entes da federação, com partilha de responsabilidades e com ampliação da autonomia, entre outros.

Entretanto, ao lado desses avanços inaugurados pela CF, o governo federal, durante as duas gestões do Presidente Fernando Henrique Cardoso, protagonizou um conjunto de medidas que afinava o país com as perspectivas da nova ordem mundial, como resposta à crise do capitalismo nos países centrais (crise da década de 1970). Como se sabe, as medidas orientadas pelos países ricos aos países da periferia do capitalismo, por intermédio dos organismos internacionais, com vistas a torná-los atrativos à expansão do capital, no contexto da globalização da economia, propunham a redução do tamanho do Estado, justamente porque os ideólogos neoliberais argumentavam ser este um dos fatores que levaram à crise. Nesse

sentido, analisa-se que de 1995 até 2002¹⁸, o Brasil sofreu um processo de neoliberalização em várias áreas, inclusive na educação, com fortes consequências econômicas e sociais, abortando, prematuramente, as expectativas democráticas que tomaram corpo após a queda do regime militar.

As ações e os efeitos desse período na educação já foram amplamente analisados e, por isso, não se vai abordá-los neste trabalho, o que se quer destacar é que a partir de então se vivencia no país um novo modelo de Estado, forte para o capital e mínimo para o social.

Em 2003, com a posse do Presidente Lula, as expectativas de democratização se renovam, na medida em que sua história política esteve circunscrita na luta dos trabalhadores por melhores condições de vida e, portanto, em flagrante confronto com as perspectivas elitistas e conservadoras do modelo capitalista até então em vigor.

No entanto, o seu primeiro mandato não confirma essas expectativas, pois manteve a política econômica e os ajustes no papel do Estado já em curso, com a diferença de atenuar alguns dos efeitos da exclusão do consumo, provocado pelo neoliberalismo ortodoxo, por meio da ampliação das políticas de complementação de renda iniciadas, sobretudo através do Programa bolsa-família.

Camini (2009) e Oliveira (2009) analisam que a educação básica no primeiro mandato de Lula (de 2003 a 2007) foi marcada pela “ausência de políticas regulares e de ação firme no sentido de contrapor-se ao movimento de reformas iniciado no governo anterior” (CAMINI, 2009, p. 117). Sendo que, entre re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores, “a opção parece ter sido pelo segundo caminho” (OLIVEIRA, 2009, p. 198).

É no seu segundo mandato que se observam as ações mais efetivas na educação. Vários decretos foram editados, programas e projetos foram lançados, especialmente no ano de 2007, provocando grandes alterações na organização e gestão educacional no país. Na gestão do Ministro da Educação Fernando Haddad foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, buscando alinhar um projeto para a educação do país ao Projeto de Aceleração do Crescimento (PAC).

O Plano de Desenvolvimento da Educação foi oficialmente apresentado e instaurado em 24 de abril (simultaneamente ao Decreto n. 6.094/07 que dispõe sobre o “Plano de Metas

¹⁸ Centralidade no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo, como reflexo das recomendações internacionais (BM, UNESCO), repercutindo no financiamento (FUNDEF), currículo (PCNs), formação de professores (EF), entre outros. Os demais níveis e etapas foram secundarizados, produzindo, inclusive, a precarização da ES pública.

Compromisso Todos pela Educação”) em solenidade de lançamento especialmente convocada e presidida pelo Presidente Lula e pelo Ministro da Educação.

O manual orientador do “Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, que foi publicado em 2007, apresenta o programa de governo e mostra as linhas nas quais o PDE se sustenta: a gestão, o financiamento (per capita) e a avaliação.

O Ministério da Educação (MEC) anuncia o PDE como parte do movimento governamental que busca sintonizar as políticas públicas entre si e assinala para a dependência de planos setoriais, inclusive para a educação, para aumentar a potencialidade e condições para o desenvolvimento econômico e social. Assim, para o MEC, o PDE, pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2011), ”o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais”. Para justificar o lançamento de um plano de governo, a despeito da existência de um Plano Nacional de Educação, como política de Estado, o governo argumenta que o PNE “deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação” (PDE, 2007, p. 6).

Nesse sentido, o PDE surge como um “grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC” (SAVIANI, 2007. p. 1233), considerando-se que, após o lançamento do PAC pelo governo federal, cada ministério teria que indicar as ações que se enquadrariam ao referido Programa.

Desta forma, a explicação governamental quanto à iniciativa para executar o PDE seria a de que o governo necessitava alinhar as políticas públicas sociais e promover ações orientadas pelo projeto desenvolvimentista do governo (PAC), sendo dado descrédito ao PNE por afirmar que ele deixaria em aberto como e quais as ações deveriam ser realizadas. O Presidente Lula, no pré-lançamento do PDE no Palácio do Planalto, apresentou o PDE como parte do PAC e o denominou como o “PAC da Educação”. O discurso do governo era de que o PNE seria somente um plano de metas e que o PDE seria o plano executivo para realizar as metas do PNE (CAMINI, 2009. p. 119).

No documento está assinalado que o PDE oferece uma concepção de educação alinhada aos objetivos constitucionalmente determinados à República brasileira e que este alinhamento exige a “construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional - o que pressupõe multiplicidade e não uniformidade” (BRASIL, 2007, p. 6). E assim, os

“princípios estratégicos do PAC e os fundamentos teóricos que organizam a concepção do PDE têm como referência o texto constitucional de 1988” (CAMINI, 2009. p. 119-120).

Porém, como alertam Shiroma et al. (2005), os textos das reformas educativas de muitos países se transformam em “uma ‘bricolagem’ de peças sobre ensino formando um novo discurso pedagógico” (SHIROMA et al. 2005, p. 433). Desta forma, cada vez mais têm ocorrido uma homogeneização das políticas educacionais em nível mundial e a construção de uma “hegemonia discursiva”¹⁹.

Afirmam isto, devido ao acompanhamento sistemático das publicações nacionais e internacionais sobre política educacional que estas autoras têm realizado e onde puderam constatar uma transformação no discurso utilizado pelos governos.

Assinalam que “no início dos anos de 1990, predominaram os argumentos em prol da qualidade, competitividade, produtividade, eficiência, e eficácia” sendo que ao final da mesma década percebeu-se

uma guinada do viés explicitamente economicista para uma face mais humanitária na política educacional, sugerida pela crescente ênfase nos conceitos de justiça, equidade, coesão social, inclusão, *empowerment*, oportunidade e segurança (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005. p. 428) .

Shiroma et al. (2005, 428-429) afirmam que um dos fatores que colabora para a construção da “hegemonia discursiva” é a disseminação massiva de documentos oficiais. Estes documentos são relevantes por fornecerem “pistas sobre como as instituições explicam a realidade e buscam legitimar suas atividades”. Outro fator que contribui são os mecanismos utilizados para sua publicização, “uma vez que muitos dos documentos oficiais, nacionais e internacionais são, hoje, facilmente obtidos via *internet*”. Também argumentam que pode ser esta a razão “para a disseminação massiva de documentos digitais e impressos: popularizar um conjunto de informações e justificativas que tornem as reformas legítimas e almejadas”.

Como escreve Voss:

a crescente proliferação de textos oficiais permite a construção de uma “hegemonia discursiva” no movimento global das reformas educacionais. Muitos documentos oficiais, como o PDE, são facilmente acessados na *internet*, o que serve como uma tecnologia governamental de publicização das reformas, visando espalhar no cotidiano essas informações e tornar este discurso legítimo para o conjunto da sociedade brasileira (VOSS, 2011. p. 44-45).

A publicação sistemática de textos oficiais tem sido uma tendência e uma estratégia política adotada pelo MEC, desde a última década do século XX, para legitimar o discurso

¹⁹ Ver em: JAMESON, F. **Pós-Modernismo. A Lógica Cultural do Capitalismo Tardio**. São Paulo: Ática: 1997.

oficial em favor das reformas no campo da Educação. Saviani (2007. p. 1233) assinala que as 30 ações apresentadas no PDE, constantes no site do MEC, estão “de forma individualizada, encontrando-se justapostas, sem nenhum critério de agrupamento”. Dessas ações, dezessete são voltadas para a educação básica; cinco se referem à educação superior; sete dizem respeito às modalidades de ensino; e uma ação (estágio) se dirige respectivamente ao ensino médio, à educação tecnológica e profissional, e à educação superior.

O texto orientador do PDE traz em suas linhas alguns dos anseios da sociedade para a melhoria da educação, ao indicar ideais e ideias para o aumento da qualidade que são apoiadas por todos, tais como: a criação/consolidação dos conselhos escolares, melhoria das condições de trabalho e valorização do professor; e também a defesa do aumento do PIB para garantir o financiamento da educação que se pretende com qualidade.

No período que antecedeu o lançamento do PDE, a expectativa era de rompimento da lógica mantida pelo governo anterior, ou seja, “o recurso à racionalidade técnica como meio orientador das políticas sociais” (OLIVEIRA, 2009. p. 203). Contudo, houve mais permanências que rupturas e, nesse sentido, o governo assume “de alguma forma a lógica existente e passa a professar a inclusão social no lugar do direito universal à educação” (OLIVEIRA, 2009. p. 203). Em síntese, como assinala Camini, “o que se evidenciou nesse período foi a chegada de muitos programas especiais, políticas temporárias, sem configurarem-se como políticas regulares” (CAMINI, 2009. p. 118).

O documento critica a noção de educação proposta até pouco tempo no Brasil, caracterizada por uma visão fragmentada em detrimento de uma visão sistêmica, visão esta, que diz estar inserida no PDE.

O manual possui quarenta páginas - com trinta e três páginas de texto. É dividido em três capítulos, sem referências bibliográficas e com 34 notas de rodapé. O primeiro capítulo traz as “Razões e Princípios do Plano de Desenvolvimento da Educação”. O segundo capítulo, “O Plano de Desenvolvimento da Educação como Programa de Ação”, mostra os planos de ações para os vários níveis e modalidades de educação (desde a educação básica, passando pela educação superior, a educação profissional e tecnológica e a alfabetização). E o terceiro capítulo, “O Plano de Desenvolvimento da Educação como horizonte do debate sobre o Sistema Nacional de Educação”, traz considerações sobre o PDE numa perspectiva de articular o Sistema Nacional de Avaliação, Sistema Nacional de Formação de Professores e o Regime de Colaboração. Aborda, também, as questões de financiamento e autonomia.

Nesse sentido, entende-se que o PDE faz parte do conjunto de políticas instituídas pelos governos brasileiros, nas últimas décadas, com o objetivo de promover as reformas educacionais consideradas necessárias para inserir o país no projeto de desenvolvimento proposto aos países em desenvolvimento, pois como afirma Saviani

foram estabelecidas metas progressivas de melhoria [...] prevendo-se atingir, em 2022, a média de 6,0, índice obtido pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que ficaram entre os 20 com maior desenvolvimento educacional do mundo (SAVIANI, 2007. p. 1233).

A proposta contida no documento do PDE é o combate a visão de uma educação que não considera os vários níveis, etapas e modalidades como momentos de um processo e, por isso, tem sido precário em seu desenvolvimento. Para este combate, propõe uma visão sistêmica de educação, em que se destaca ser a educação um “processo de socialização e individuação voltado para a autonomia” (PDE, 2007. p. 9-10). Sendo que essa autonomia não pode ser dissimulada ou artificial, somente pela conveniência administrativa ou fiscal. Ao contrário, tem de ser tratada com unidade. Para os elaboradores do documento oficial, a visão sistêmica consiste em:

reconhecer as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização e, a partir dessas conexões, potencializar as políticas de educação de forma a que se reforcem reciprocamente (PDE, 2007. p. 10).

O plano, em uma perspectiva sistêmica, busca - em regime de colaboração - executar as normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo local, regional e nacional.

No PDE são elencados dois outros direcionamentos que se desdobram dos propósitos do Plano: a responsabilização (que é citada no documento com o uso do termo *accountability*, ou seja, a interação entre avaliação, prestação de contas e responsabilização) e mobilização social. Porém, se a educação é definida como direito de todos e dever do Estado e da família, então se entende que é de responsabilidade do poder público o provimento da educação com qualidade e o auxílio na mobilização da sociedade em prol da educação.

Cabe aqui frisar que a responsabilização não deve ser direcionada somente à família e aos trabalhadores/as da educação pública, pois o principal responsável pela oferta, manutenção e financiamento da educação é o Estado. O processo educativo – entendido realmente como um processo colaborativo – onde diversos atores desempenham um papel pedagógico (família, comunidade e comunidade escolar), com certeza deverá contar com a

participação e mobilização da sociedade, porém, sem informação e ferramentas de participação apropriadas, como a comunidade participará?

Nesse sentido, várias questões podem ser levantadas, pois, a exemplo do que ocorre em países como a Inglaterra e Estado Unidos, por exemplo, a avaliação em larga escala tem se constituído em mecanismo eficaz de transferência de responsabilidade quanto aos resultados educacionais do Estado para as escolas/gestores/professores, numa flagrante forma de controle a distância, como menciona Ball (2005).

Para Afonso (2012), em grande parte dos discursos marcados pelo viés político-ideológico, o significado do vocábulo *accountability* indica frequentemente

uma forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas que, pelo menos implicitamente, contém e dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes, as quais, não raras vezes, consubstanciam formas autoritárias de responsabilização das instituições, organizações e indivíduos (AFONSO, 2012. p. 472).

Giddens (2001) expõe que é preciso democratizar a democracia, porém a democracia é entendida com a transferência do Estado para a sociedade civil de responsabilidades e ações, notadamente no campo das políticas sociais, que até então eram realizadas somente pelo Estado.

Em artigo de Ball (2006) se pode perceber que várias reformas educacionais estabeleciam, com sua estrutura conceitual, a infraestrutura e os incentivos na forma de mercado, introduzindo a “direção” das possibilidades de financiamento e responsabilização (*accountability*) relacionadas com a *performance*, com o profissionalismo e o com desempenho. Ele assinala que

A imposição e o cultivo da performatividade na educação e no setor público, somados à importação e disseminação do gerencialismo, também requerem e encorajam um maior conjunto de formas de organização e culturas institucionais e trazem essas formas e culturas mais próximas dos modos de regulação e controle que predominam no setor privado (BALL, 2006. p. 13).

O estado gerencial, pós-burocrático não se utiliza mais de instrumentos diretos de controle sobre a escola e o professorado, mas pela via do currículo e da avaliação externa, define o que e como deve ser ensinado, e quais resultados devem ser alcançados. Este movimento de responsabilização tem acarretado sérias conseqüências para a organização/gestão escolar e para o trabalho docente.

Assim, nesta lógica, é possível observar no PDE a centralidade na perspectiva da gestão, do financiamento e da avaliação, em que a escola aparece como núcleo responsável

pela concretização de um novo modelo de gestão da educação, agora pautado por noções gerenciais no quadro do atual modelo econômico, sem observar a contradição flagrante entre gestão democrática e o modelo gerencialista e performativo; a enorme diferença entre a administração da máquina pública para a população e a administração visando as necessidades do mercado.

O PDE – diferentemente do PNE 2001/2011 que na verdade se caracteriza como política de Estado – é uma política de governo que atropela o PNE construído como resultado da participação e ação pública. É uma proposta de governo que não deu voz/vez aos gestores, professores e famílias. Supõe-se que devido a isto, mostra sua vulnerabilidade ao propor princípios e razões que se vinculam a uma visão identificada com os princípios hegemônicos do capital, escondendo-se atrás de um discurso de co-responsabilização harmoniosa entre o Estado e sociedade civil. Os critérios que norteiam o PDE são apoiados em uma racionalidade técnica, com metas embasadas no IDEB, o que denota uma concepção quantitativa do que é qualidade.

É pertinente frisar que o PNE 2001-2011 pode não ter avançado o quanto deveria, em parte por falta de controle e acompanhamento da sociedade em relação ao cumprimento de suas metas, provavelmente porque o documento construído com participação popular não foi o mesmo que foi aprovado pelo legislativo, com vários pontos conflitantes como a destinação de financiamento público para escolas privadas e questões sobre a formação presencial e à distância que não corresponderam ao PNE da sociedade e que constaram no documento aprovado pelo poder legislativo.

Em 2009 e 2010 ocorreu uma grande mobilização da sociedade nas discussões em torno da formulação do novo PNE através das Conferências preparatórias à Conferência Nacional de Educação (CONAE). Sabe-se que a PL 8.035 de 2010²⁰ estava em análise desde 2011 na Câmara dos Deputados e só foi aprovado no dia 03 de junho de 2014, devido às emendas recebidas, o que demonstra o quanto este é um campo de disputas. O novo PNE, embora não contemple todas as demandas reivindicadas pelos movimentos em defesa da escola pública, visto que alguns setores privados garantiram seus pleitos, sobretudo no que se refere aos recursos públicos, é um Plano bastante ousado em termos de expansão da oferta educacional em todos os níveis e avança em vários aspectos.

²⁰ Projeto de Lei que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

Com a aprovação do Plano, sancionado pela Presidente através da Lei nº 13.005/2014, fica instaurada a consolidação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, passando o IDEB a se constituir em parâmetro para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas, não mais como política de governo, mas como política de Estado.

O PDE é um plano do executivo que compreende mais de 40 programas e se sustenta em quatro eixos norteadores: a educação básica, superior, profissional e alfabetização. Ele está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social.

No que diz respeito à educação básica, o texto sinaliza para a importância da formação de professores, com referência à Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), e a criação do piso salarial nacional. De acordo com documento (2007), tal proposta implica no

embrião de um futuro sistema nacional público de formação de professores, no qual a União, por meio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), assume enfim uma responsabilidade que, a rigor, sempre foi sua (p. 16).

Também se refere ao financiamento, com destaque para o FUNDEB, que tem como finalidade o repasse de recursos vinculados à educação para a Educação Básica. Assinala a questão da avaliação, tendo como principal item (ou melhor, o único) o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que é, conforme o documento, um recurso importante e inovador no que diz respeito à qualidade da educação nacional.

No texto do PDE, o Estado aparece como o promotor da qualidade na educação. Assim, é preciso perceber a tensão entre um discurso de qualidade, que parece reduzir-se a resultados e, portanto, quantitativa, e a qualidade social que se pretende. Desse modo, por meio da avaliação, o Estado assume a regulação do sistema educacional através da competitividade e da concorrência (no serviço público) que se estabelece por meio dos resultados apresentados. Afonso (2012, p. 474) informa que em alguns países europeus, “a adoção e valorização de dispositivos de *accountability* em educação têm vindo a consolidar-se”, como tem acontecido no contexto norte-americano. Atualmente, talvez a principal finalidade dos testes externos seja precisamente a *accountability*.

O texto do PDE também trata do Plano de Metas, visando o planejamento e gestão educacional, procurando mostrar que a qualidade da educação básica passa por uma série de

ações necessárias, tais como o Plano de Ações Articuladas (PAR), que teria como objetivo reverter o quadro de uma educação nacional pautada por uma política que não dá continuidade às políticas implementadas no campo educacional, pretendendo que haja um planejamento, acompanhamento e avaliação das ações.

Portanto, a partir do PDE, o IDEB se torna o indicador básico na avaliação da qualidade da Educação Básica e é usado como justificador das reformas em curso. Com base no apelo para a necessidade de elevar a qualidade da educação - ou seja, elevar os resultados do IDEB - é proposto pelo PDE: o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o Plano de Ações Articuladas (PAR), os quais exigem a mobilização e responsabilização de diferentes setores sociais para sua efetivação.

Sobre a educação superior, o manual mostra as ações realizadas como a expansão do número de vagas nas universidades públicas federais; a reestruturação e expansão das universidades federais e criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), bem como a ampliação do Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Quanto à educação profissionalizante e tecnológica, expõe em números o quantitativo de aumento da expansão dessa modalidade de ensino, citando a expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET).

Sobre a alfabetização, esclarece que ela já foi contemplada com a criação do FUNDEB, e, a partir daí, o documento passa a comentar sobre a educação e sobre o Plano. Com o firme propósito de louvar o Plano, defende uma educação que permita a formação de um sujeito individuado e chama a responsabilidade da educação pública para tal.

Para Saviani (2007), comparando-se a estrutura do PNE com a do PDE, é possível se constatar que o segundo não se constitui em um plano, em sentido próprio. Para o autor, o PDE se declara, antes, como

um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais (SAVIANI, 2007. p. 1239).

O autor usa o advérbio “teoricamente” por acreditar que, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Para Saviani, o PDE não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este.

Como exemplo, cita que na educação infantil há apenas uma ação, o “Proinfância”, que prevê recursos federais, via FNDE, para a construção, ampliação e melhoria das instalações escolares. No PDE nada é mencionado sobre as 26 metas estabelecidas pelo PNE no tocante à educação infantil. Sobre os níveis e as modalidades de ensino, “verifica-se situação semelhante, isto é, as ações previstas pelo PDE se relacionam com uma ou outra meta do PNE, deixando à margem a maioria delas” (SAVIANI, 2007. p. 1.239-1.240).

Indicando algumas ambiguidades Saviani (2007) entende que entre as propostas petistas defendidas em relação ao PNE e as ações desse governo, era previsto que os vetos impostos pelo presidente anterior, Fernando Henrique Cardoso (FHC), fossem anulados e que sua implementação fosse avaliada regularmente, sendo que a primeira avaliação deveria ocorrer em 2004, para que fossem corrigidas deficiências, insuficiências e distorções. Porém, nada foi feito em relação ao PNE e, ainda durante sua vigência, anunciou-se o PDE formulado à margem e independentemente do PNE.

Outra crítica é a falta de interlocução com as universidades, faculdades, intelectuais, pesquisadores, trabalhadores da educação, sindicatos e entidades representativas dos movimentos professores e estudantes, para discussão e elaboração do PDE.

Com o PT assumindo o poder federal, a sua tendência majoritária se aproximou do empresariado brasileiro, se distanciando, em certa medida, de suas bases e lutas originárias. Isto talvez explique, de certo modo, “por que o MEC, ao formular o PDE, o tenha feito em interlocução com a referida parcela da sociedade e não com os movimentos dos educadores” (SAVIANI, 2007. p. 1243).

Sua construção ocorreu sem um debate mais amplo, que envolvesse os movimentos sociais e os profissionais da educação, foi propagado como uma iniciativa da sociedade civil e que haviam participado todos os setores sociais. Porém o “todo” se restringiu, de fato, a um grupo de empresários e de algumas entidades representativas.

Neste contexto, o PDE adota, quase que plenamente – na denominação e na agenda – o “Compromisso Todos pela Educação”. As diretrizes deste movimento foram lançadas em 6 de setembro de 2006, em São Paulo. Este grupo se apresenta como uma iniciativa da sociedade civil e convoca à participação de todos os setores sociais. Mas, de fato, este movimento chamado “Compromisso Todos pela Educação” – TPE é composto por grupos empresariais, com representantes e patrocínio de entidades como o Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Faça Parte-Instituto Brasil

Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros (SAVIANI, 2007; MARTINS, 2009; VOSS, 2012).

É importante considerar que o envolvimento de diferentes intelectuais no TPE “não se limitou à composição de suas instâncias internas de poder”. O grupo TPE vem atuando para “assimilar um número cada vez maior de intelectuais orgânicos em torno de seus interesses, procurando, assim, ampliar o alcance de suas iniciativas político-ideológicas” (MARTINS, 2009, p. 24).

Como explicita Martins, no entendimento do TPE, a melhoria da qualidade da educação brasileira só poderá ser alcançada “mediante uma ampla mobilização de forças composta por “atores” da sociedade civil e por órgãos da sociedade política”, sendo que as “noções de co-responsabilidade e de parceria constituem-se como referências centrais da proposição”. A atuação convergente, complementar e sinérgica entre as políticas públicas, a iniciativa privada e as organizações sociais são o ponto central da estratégia de co-responsabilidade pelo todo. De modo mais amplo, o conteúdo dessas noções está ligado ao entendimento de que “a relação entre sociedade civil e sociedade política deve ser modificada a partir de novos princípios, como propõe o projeto neoliberal da Terceira Via” (MARTINS, 2009, p. 25).

Como afirma Martins (2009, p. 21-22) esse grupo surge como uma “nova força política na educação”. De acordo com Neves (2005), passamos por um novo tempo, o tempo de uma nova pedagogia da hegemonia, inspirada no projeto de atualização da agenda da social-democracia no mundo, denominado de neoliberalismo da Terceira Via. Acredita-se que a denominação mais apropriada seria de capitalismo de Terceira Via, para que se diferencie do projeto neoliberal e que se possa pensá-lo como uma nova configuração do capitalismo.

“Para a teoria neoliberal, está muito explícita a retirada do Estado das políticas sociais universais, a ênfase no lucro, a mercantilização da sociedade e a consequente desigualdade social”. Para a Terceira Via, a análise precisa ser mais detalhada, pois esta expõe que se deve aprofundar a democracia e fortalecer a sociedade civil, conceitos muito importantes e caros às lutas sociais. Isto tem feito com que grupos de direita, de centro e de esquerda “apresentem as suas propostas com maior aceitação pela sociedade do que o neoliberalismo, mas na prática as duas teorias minimizam direitos sociais” (PERONI, 2013. p. 235).

No neoliberalismo o papel do Estado é mínimo e voltado para a economia de mercado, para a desregulamentação e privatização, para a acumulação flexível do capital, da produção,

do trabalho e do mercado (PERONI, 2013). A Terceira Via está inserida em diferentes formações de políticas sociais e sintetiza um conjunto de orientações e diretrizes que, segundo seus formuladores, localiza-se num “meio termo”, algo entre a social-democracia clássica e o neoliberalismo ortodoxo (GIDDENS, 2001a; 2001b).

Para Neves (2005) os governos e organizações da sociedade civil envolvidas com a Terceira Via passaram a atuar na: (a) redefinição do sentido da organização e da participação construídas pelos trabalhadores, com o objetivo de garantir o retorno ou a permanência de expressivas parcelas societárias para o mais baixo nível de consciência política coletiva, dificultando, assim, uma compreensão crítica das relações sociais capitalistas; (b) procuram dirigir ações para pacificar e/ou refuncionalizar o maior número possível de organizações dos trabalhadores que historicamente estavam nas lutas pela ampliação de direitos e eram motivados por projetos alternativos de sociedade, os grupos de orientação da Terceira Via fazem estas ações para diminuir as resistências e protestos contra o capitalismo; e, (c) promovem as ações que estimulem e fortaleçam a proliferação de grupos de interesses motivados por bandeiras e demandas que não faça oposição à lógica central do sistema capitalista, incentivando o pluralismo sem identidade de classe (MARTINS, 2009. p. 22)

A regulação da educação pública através da competitividade e da concorrência que se estabelece por meio dos resultados apresentados pelo IDEB, tem ocasionado sérias mudanças no planejamento pedagógico e na gestão da escola.

Nas pesquisas sobre o Fundescola²¹ realizada por Fonseca et al. (2004; 2005) aparecem resultados apoiando a ideia de uma “escola funcional” e esta ideia está no PDE que segue uma orientação direcionada para um padrão de referência (de insumos, de estrutura, etc.) já determinado e que serão os necessários para melhorar o funcionamento das escolas.

A proposta focava-se na aquisição, pelos gestores/diretores escolares, de “atributos gerenciais”, “ferramentas de gestão” e “treinamento em serviço”. Com essa preparação, procurava-se capacitar estes atores para o desenvolvimento de estratégias direcionadas à superação dos principais problemas que afetam o “sistema educacional”. Sob essa lógica, a gestão educacional incorporou um sentido característico em que a visão estratégica do programa refletia sobre a organização racional, conforme as normas e as orientações previamente estabelecidas nas cláusulas do Fundescola.

²¹ O programa Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), em execução desde 1998 nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Eram integrantes desta política descentralizadora os programas Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE/escola).

Como afirmam Ferreira e Fonseca,

As mudanças propostas no PDE/escola incidiam sobre a estrutura do sistema educativo, sendo prioritariamente movidas por imperativos próprios do mercado, como a busca de racionalização de gastos e eficiência operacional. É a ação orientada para *resultados ou produtos* (FERREIRA; FONSECA, 2011, p.80) (*grifo das autoras*).

A avaliação é uma fase importante do ciclo de políticas, pois pode proporcionar em termos de identificação de possibilidades ou de limites da política, permitindo a correção de problemas²².

O problema é quando a avaliação se torna o objetivo maior da ação pedagógica, impelindo os docentes a pautar o ensino com a meta de fazerem as notas dos estudantes subirem gradativamente para atingir a melhoria no IDEB, onde a ideia de avaliação acaba por não servir para um diagnóstico para melhorar o andamento da política ou da ação pedagógica e, sim, para atingir um fim que não foi construído pela instituição de ensino de maneira participativa e plural (mas direcionada pela União para os estados e municípios), contribuindo para diminuir a autonomia dos docentes e dos gestores da educação e reconfigurando o trabalho destes.

3.2 O Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” e o Plano de Ações Articuladas

No lançamento do PDE, em 24 de abril de 2007, foi assinado pelo Presidente da República, Luiz Inácio “Lula” da Silva, o Decreto n. 6.094, dispondo sobre a implementação do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, que consiste em um acordo de cooperação entre a União e os entes da federação visando a assistência técnica e financeira pela melhoria da qualidade da educação básica, a partir do esforço conjunto e por meio da mobilização nacional.

No Capítulo I do Decreto está situado o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, definindo a participação dos entes que atuarão em regime de colaboração, junto com as famílias e a comunidade, em prol da melhoria da qualidade da educação básica.

²² Ver: SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006. E também em: FARENZENA, N. SCHUCH, C. C. T.; MOSNA, R. M. P. Implementação do Plano de Ações Articuladas em municípios do Rio Grande do Sul: uma avaliação. In: XXV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. 2011. **Anais...** São Paulo. p. 01-13.

Estabelece, também, 28 diretrizes a serem seguidas pelos participantes do “Plano de Metas”. O Capítulo II dispõe sobre o IDEB; o Capítulo III define os termos da adesão voluntária dos entes federados ao Plano de Metas; o Capítulo IV estabelece as disposições gerais (Seção I) e o Plano de Ações Articuladas – PAR (Seção II) como requisito para que se efetive a assistência técnica e financeira da União aos entes federativos participantes do Compromisso (SAVIANI, 2007. p. 1.244-1.245).

Assim, os entes federados, ao assinarem o acordo de cooperação, se comprometem a elaborar o PAR, que, por sua vez, conforme o decreto tem como objetivo proporcionar a ampliação da autonomia institucional e a qualidade da educação brasileira. Se pode afirmar que o PAR estabelece a tentativa de uma “forma de planejamento sistêmico, por meio da adoção de um mecanismo que instaura um regime de colaboração entre os entes federativos” (FERREIRA; FONSECA, 2011).

O Plano de Metas é uma política pública que integra o PDE e tem como objetivo a melhoria da educação básica e pode ser entendido como

uma política intergovernamental, cuja a implementação agrega ações do governo federal, das prefeituras e dos governos estaduais. No âmbito do Plano de Metas, cada ente elabora um plano de ações articuladas (PAR), na perspectiva de efetivação das diretrizes estabelecidas no Decreto 6.094/07 e, por consequência, da evolução positiva do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (FARENZENA et al. 2011a. p. 175).

Desta maneira o PAR “constitui-se em um instrumento de planejamento educacional integrante da principal ação da política Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Ele está inserido na conjuntura das reformas educacionais do século XXI e também é reflexo das discussões iniciadas na década de 1980, quando a sociedade buscava interferir diretamente nos princípios constitucionais que orientariam o sistema educacional brasileiro.

Ele passou a ser requisito obrigatório para a assistência (técnica e financeira voluntária) realizada pelo governo federal para a educação básica das redes públicas – municipais e estaduais. A assistência voluntária (diferente das transferências legais e automáticas) foi prioritária, inicialmente, para as redes escolares públicas e escolas que possuíam IDEB abaixo do aceitável e que se comprometessem com o escopo do Plano de Metas e com as execuções previstas como ações dentro do PAR. Porém, esta prioridade não se restringiu ao critério de baixo IDEB, “havendo ações de assistência do MEC que agregam ao IDEB outros critérios, ou que têm critérios que não incluem o IDEB, ou que podem ser acessadas por qualquer ente” (FARENZENA, 2012. p. 12).

A assistência técnica e financeira do MEC faz parte das responsabilidades e/ou competências do governo no âmbito da educação. Deve se articular a outras responsabilidades e a diretrizes mais amplas de organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração. Esta responsabilidade em assistir, financeiramente e com apoio técnico, os estados e municípios, está dentro das funções redistributivas e supletivas da União e, portanto, essa responsabilidade implica na cooperação da União para com os governos subnacionais e é delimitada como um dever e balizada por funções e objetivos explícitos. Somente com estas responsabilidades sendo executadas de fato é que se pode esperar um padrão mínimo de qualidade e equidade de oferta, bem como a garantia da qualidade na permanência na escola.

Acredita-se que a aceção expressa pela CF de 1988 quanto ao regime de colaboração é genérica e, talvez por este seja um dos motivos pelos quais suscite tantas distorções. O que se evidencia é o distanciamento da equidade educacional por não terem sido criadas leis próprias para a sua execução.

O Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” estabelece alguns ordenamentos na organização da assistência (técnica e financeira) realizada pela União no que tange as ações e relações intergovernamentais para o planejamento, gestão e financiamento da educação.

Farenzena (2012) argumenta que isto se deve primeiro à proposição de um planejamento e de uma execução de “ações-padrão” que articulam as responsabilidades da União com os governos municipais e estaduais, segundo devido a disponibilização de um *menu* de diversos programas federais - quase todos do MEC - que podem ser acessados por Secretarias (e Conselhos) Municipais de Educação e pelas escolas ampliando sua divulgação/publicização.

A autora acredita que dentro do quadro de implementação de uma política isto possibilita uma maior articulação entre os departamentos e coordenadorias internas do MEC e, deste com os governos municipais e estaduais. O terceiro ponto positivo se refere à disponibilidade de ações e programas de assistência técnica proporcionada pelo MEC para atender a demanda prevista no PAR (e processos subsequentes como o termo de colaboração, convênios, termos de adesão, etc.). O quarto ponto se refere à disponibilização de uma assistência diferenciada e com critérios mais explícitos de seleção dos beneficiários procurando ajudar os municípios que possuem maiores dificuldades (FARENZENA, 2012. p. 13).

A pesquisa de Ferreira e Fonseca (2011) é de grande relevância para a reflexão crítica sobre os desafios do planejamento na educação, pois buscam entender se a direção/execução do PAR segue a “trilha da hegemonia e centralidade do Estado ou se constitui um meio para dar voz à sociedade civil na condução da gestão pública”.

Acredita-se, como as autoras, que a ação educativa não seria um simples reflexo dos planos oficiais, pois as metas de longo prazo nem sempre se sustentam ao longo do tempo, demandando avaliações regulares, modificações e adaptações. Alertam, também, que “não se pode perder de vista [...] que a União conta com expressivo poder de barganha, por via de um modelo centralizado de financiamento”.

O planejamento, nesta lógica, está profundamente ligado à estrutura do regime federativo e das condições por ele impostas no que diz respeito ao movimento de centralização-descentralização administrativa e financeira pós Constituição de 1988. Desde muito tempo, no Brasil, considerava-se a questão da autonomia municipal como uma questão provincial/estadual e não de âmbito federativo. Não havia autonomia para a organização política e a esfera estadual aprovava leis orgânicas para o conjunto de todos seus municípios. Após a CF de 1988 os municípios foram elevados a entes federativos com elementos constitutivos do equilíbrio federativo e, portanto, da autonomia municipal (autogoverno, autolegislação, autoadministração).

Essas relações, entre o poder central e os entes federados brasileiros, mostram que não houve uma evolução contínua e linear ao longo da história republicana no país. Elas foram transpassadas por momentos de maior ou menor centralização na concentração de poder político e financeiro no governo central em relação aos estados e municípios (MARTINS, 2009, 2010).

O equilíbrio destas relações entrou em pauta na discussão sobre o financiamento da educação por meio do FUNDEF – e a complementação da União. Com esse mecanismo, instituiu-se que a União participaria do esforço federativo para financiar a educação. Porém, o Conselho Nacional de Educação (CNE) e outras entidades alertavam, há muito tempo, sobre a necessidade de realmente se fazer vigorar o regime de colaboração e cobravam o aumento da participação da União através de um fundo único e abrangente a todas as etapas (e modalidades) do ensino básico, tal qual fora previsto no Plano Nacional de Educação da época.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), aprovado após o término da vigência do FUNDEF, já no governo do presidente Lula, foi construído nesta perspectiva e elaborado em uma instância de negociação federativa: a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação de Qualidade, que era composta por representantes dos três entes federados, além da participação do MEC e de entidades representativas da sociedade.

Assim,

Os atores que representavam cada esfera de governo e os movimentos sociais colocavam em pauta a questão do equilíbrio federativo, especificamente no que se referia à direção dos fluxos de recursos redistribuídos (se de estado para o município ou de município para o estado), na definição de quais matrículas e quais impostos comporiam a cesta do fundo (FERREIRA; FONSECA, 2011. p. 83).

O PDE sendo um plano executivo e constituído por programas divididos em quatro eixos (Educação Básica, Educação Superior, educação profissional e alfabetização) se configura como a macro-política do governo para a educação nacional e anuncia consolidar o regime de colaboração, para proporcionar maior autonomia aos entes federados, e, enfim, contribuir para a equalização da oferta educacional e para a ampliação da melhoria da qualidade.

Um dos princípios estabelecidos constitucionalmente é o da necessária articulação entre a União e os entes federativos para a garantia do direito à educação no país. Portanto, a colaboração entre os governos é fundamental para a execução do PAR e para o sucesso do PDE.

Segundo argumento do governo, a participação dos governos subnacionais e a responsabilidade dos entes é pressuposto para o cumprimento das diretrizes. Na tentativa de buscar esta equalização na oferta e na qualidade da educação pública, os governos municipais e estaduais elaboraram os respectivos Planos de Ações Articuladas, nos quais, se substituiriam os convênios temporários, evitando o risco da tradicional descontinuidade das políticas educacionais.

Na tentativa de possibilitar políticas efetivas de transformação da realidade das escolas e redes que estivessem abaixo da expectativa (do governo e dos organismos internacionais), o MEC lançou as linhas de um novo regime de colaboração, sendo o PAR o instrumento jurídico para a concretização deste novo regime, conforme exposto nos documentos orientadores da política.

De caráter plurianual, devendo ser construído com a participação dos gestores, educadores e comunidade local e ter por base: um diagnóstico feito de forma colaborativa, um “Instrumento de Avaliação de Campo” que possibilitasse a análise do sistema educacional nas dimensões da gestão educacional, da formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, das práticas pedagógicas e avaliação e da infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Para participar do PAR os municípios assinaram um termo de adesão, sendo que este compromisso recebeu a adesão de todos os 26 estados e do Distrito Federal e aderiram quase que a totalidade dos municípios brasileiros. A proposta do MEC é que o Brasil, até 2022, alcance a nota seis no IDEB, sendo que a média atual é de aproximadamente quatro pontos em uma escala que vai de zero a dez.

Desta forma, a proposta é que o PAR

seja construído de forma a promover a participação ativa dos gestores e educadores locais, das famílias e da comunidade e, assim, resguardar a organicidade das ações e outorgar autonomia ao ente municipal. No que se refere ao enfoque de planejamento, o PAR propõe-se a desenvolver um conjunto de programas articulados para dar organicidade às ações e, desse modo, o PDE nacional se afastaria da proposta do planejamento por objetivos, conforme se estruturava no modelo PDE/escola, e se configuraria como uma “proposta sistêmica” (FERREIRA; FONSECA, 2011. p. 85).

Quanto à implementação do PAR nos municípios brasileiros, foram selecionados pelo MEC, em 2007, 1.250 municípios que foram considerados necessitados de atendimento priorizado por se encontrarem com o IDEB abaixo de 3,8. Os municípios receberam assistência técnica de consultores do MEC, credenciados através de convênios do MEC com Instituições Federais de ensino, secretarias estaduais de educação dos estados e outras instituições do setor da educação para elaboração do diagnóstico e para a do plano propriamente dito, realizando visitas aos entes federados para que, em regime de colaboração com dirigentes e técnicos dos municípios e estados que aderiram ao compromisso, pudessem concretizar a base que firmaria os acordos de assistência financeira – FNDE/MEC, para os projetos educacionais. Concluído o trabalho pelo grupo, o ente federado teria condições de apresentar o Plano de Ações Articuladas, o Diagnóstico do Contexto Educacional e as metas do IDEB a serem atingidas²³.

O diagnóstico, bem como o próprio PAR, deveria ser elaborado por uma equipe composta, além da/o secretária/o de Educação, por representantes da comunidade, dos

²³ Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE nº 29, de 2007.

trabalhadores da educação básica, das/os diretoras/es das escolas rurais e das escolas urbanas. Também poderiam participar representantes do conselho escolar, do conselho municipal de educação, do FUNDEB e do CAE (alimentação escolar). Deveriam ser instaurados os Comitês Locais do PAR e realizarem reuniões regulares para a avaliação e acompanhamento.

Devido a pouca experiência na questão de planejamento sistêmico demonstrado pelos entes federados no momento de elaborar o PAR, o MEC realizou duas medidas, que foram: convênios com dezessete universidades públicas (e com o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação e Cultura e Ação Comunitária – CENPEC) e contratações de equipes de consultores que visitaram os municípios prioritários e prestaram assistência técnica *in loco*. As funções destes consultores era a de coordenar e orientar a equipe local na elaboração do diagnóstico da educação básica do município e na elaboração do PAR (MARCHAND, 2012. p. 84).

Após o diagnóstico, a equipe local realizava o PAR que se consistia em um planejamento até 2011 (havendo ações que poderiam passar desta data) para a educação do município/estado. Todos os indicadores que possuísem pontuação 1 ou 2 no diagnóstico geravam um conjunto de ações e subações que deveriam ser realizadas, em regime de colaboração, pelo MEC ou pelas secretarias de educação (ou por ambos) visando a melhoria da educação.

As dimensões são divididas em quatro: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação, e infraestrutura física e recursos pedagógicos. São compostas por áreas de atuação e cada área possui indicadores específicos que deviam ser analisados e discutidos pela equipe local, sendo pontuados em uma escala de 1 a 4²⁴.

Para o MEC, as “dimensões” são agrupamentos de grandes traços ou características referentes aos aspectos de uma instituição ou sistema, os quais recebem juízo de valor e que expressam a totalidade da realidade local. As áreas são os conjuntos de características comuns, agrupadas com coerência lógica – os indicadores (não sendo objetos de avaliação e pontuação). Os indicadores expressam algumas características da realidade que se pretende

²⁴ Critério de pontuação: 4 - Situação positiva, ou seja, não serão necessárias ações imediatas; 3 - Situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, onde o ente desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador; 2 - Situação insuficiente, com mais aspectos negativos que positivos onde serão necessárias ações imediatas que poderão contar com auxílio técnico e/ou financeiro do MEC; 1 - Situação crítica onde não há aspectos positivos (apenas negativos ou inexistentes) e onde serão necessárias ações imediatas que poderão contar com auxílio técnico e/ou financeiro do MEC.

avaliar, aspectos da realidade a ser “observada, medida, qualificada e analisada” (MARCHAND, 2012. p. 88).

As ações e subações geradas já estavam pré-definidas no sistema de informação do MEC (SIMEC) e na “verdade, dimensões, áreas, indicadores, escala de pontuação, ações e subações, para qualquer município brasileiro, com exceção das capitais, [...] podiam inserir ações não previstas” (MARCHAND, 2012. p. 91). No momento de planejamento do PAR, se o ente assim o desejasse, poderiam ser excluídas subações que dentro de alguma ação fosse gerada por um indicador de valor 1 ou 2 no momento do diagnóstico. Apesar de certa autonomia, os entes deveriam seguir subações pré-determinadas pelo SIMEC. Isto denota uma forte regulação por parte da União sobre os Estados e Municípios.

Dependendo do diagnóstico (e da contingência financeira), o PAR propunha quatro tratamentos: ações que contariam com apoio técnico do MEC, ações que contariam com apoio financeiro do MEC, outras ações que seriam executadas diretamente (e somente) pelo ente signatário do Compromisso e ações que ainda não contavam com formas definidas de apoio onde o MEC, em colaboração com o ente, impulsionaria novos apoios para o desenvolvimento das ações apontadas como necessárias.

Após o plano ser aprovado pelos setores responsáveis (MEC e FNDE), o “Termo de Cooperação Técnica” (levando em consideração as prioridades estabelecidas) é assinado pelo prefeito do município (ou governador do estado) e pelo ministro de Estado da Educação. Neste documento estão as ações de assistência técnica que devem ser implementadas.

Para que os municípios possam receber os recursos e ações de assistência financeira que foram solicitadas e aprovadas, gerava-se um convênio com “validade” de um ano, onde os entes federados pactuados são convocados para a apresentação dos projetos constando quais as necessidades de assistência técnica e quais as de assistência financeira e quanto de investimento será preciso. (MARCHAND, 2012. p. 92).

Outra etapa se refere à análise das ações de assistência financeira. Em seguida, após a análise do PAR e da assinatura do termo e convênios, inicia-se a etapa do monitoramento. “O monitoramento é compreendido pelo MEC como uma etapa gerencial do processo, pois permite controlar e avaliar as ações presentes no PAR de cada um dos municípios e estados brasileiros” (MARCHAND, 2012. p. 93).

O trabalho de monitoramento, segundo o MEC, tem como objetivo levantar e fornecer aos gestores da educação básica pública informações e dados que possibilitem uma análise

contínua e periódica da execução das ações, permitindo identificar quais foram as barreiras que dificultaram a realização das ações e, assim, permitir a adoção de medidas para corrigir as distorções. O monitoramento é imprescindível para que se chegue a obter os resultados visados no desenvolvimento de cada subação presente no PAR. A assistência financeira, quando envolve a realização de obras, é monitorada em um módulo especial no SIMEC. Nesse sentido, o sistema disponibiliza para os municípios um módulo denominado de “monitoramento do PAR”, o que é chamado de “módulo monitoramento de obras”. Apenas as ações de assistência técnica foram monitoradas no mesmo módulo do PAR no SIMEC.

Este monitoramento deve ser feito pelos integrantes do Comitê de Acompanhamento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Estes comitês foram criados no momento da elaboração do PAR e eram instituídos por decreto ou portaria. Os comitês têm as seguintes atribuições: acompanhar a implementação e execução do PAR; analisar as estratégias de implementação das propostas do PAR; analisar os relatórios de progresso da execução do PAR; avaliar o desempenho e os resultados alcançados; identificar possibilidades de articulação e parcerias que possam contribuir para acelerar a implantação e execução do PAR; contribuir para o diálogo com as escolas do sistema municipal de ensino na ampliação da Adesão e execução do Plano de Ações articuladas e na sua divulgação junto à sociedade civil (MARCHAND, 2012, p. 94).

Como referido anteriormente, a partir de 2011, quando finalizou o prazo do primeiro Plano de Ações, os municípios e estados passaram a renovar e reorganizar os planos que foram elaborados, devendo executar novamente todas as etapas com exceção da assinatura de termo de adesão.

A Faculdade de Educação da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), através do grupo de pesquisa Gestão, Currículo e Políticas Educativas e da pesquisa intitulada “Políticas educacionais: entre a autoria e a regulação” também se debruçou sobre a análise das atuais políticas federais para a educação (inseridas no PDE, Plano de Metas e PAR) e a relação entre a autoria, autonomia e regulação de sete municípios do sul da região da campanha do RS.

A pesquisa se encontra em fase de finalização, e tem revelado vários apontamentos quanto à escolha realizada pelos municípios pesquisados, quanto às opções oferecidas no SIMEC e sobre os efeitos que o PAR têm produzido na gestão das redes e escolas. As pesquisas e estudos desenvolvidos pelo grupo, a assessoria técnica aos municípios prioritários no RS no período 2008-2011 e o atual trabalho que está sendo realizado em alguns municípios

da metade sul para auxiliar os municípios a reverem os seus Planos de Ações Articuladas deste período de atualização, 2011-2014, tem sido fundamentais para esta pesquisa.

Marchand (2012) informa que até setembro de 2010 todos os 5.563 municípios brasileiros (exceto Brasília/DF por ser considerada como rede estadual e Fernando de Noronha/PE por não possuir rede municipal de educação) já haviam assinado o “Compromisso Todos Pela Educação”, sendo que somente dezoito destes não haviam iniciado a elaboração do PAR e quarenta e oito ainda estavam elaborando. Os demais municípios haviam enviado os seus planos de ações para a análise pelo MEC.

As ações relativas à formação de professores, às melhorias na infra-estrutura das escolas, à construção de creches e ampliação dos acervos das bibliotecas escolares foram as ações mais solicitadas pelos municípios (MARCHAND, 2012. p. 93).

Como assinalam Almeida, Rosso, Farina e Cóssio (2013): temos cada vez mais o entendimento que o PAR representa uma importante fonte para o campo da análise de políticas públicas na medida em que contempla a maior parte das ações de transferência voluntária dos recursos da União para os entes subnacionais, sendo possível visualizar o conjunto de várias ações de governo para a educação básica, suas intencionalidades, propósitos e propostas, bem como as formas para a sua efetivação, de modo a propiciar a compreensão de como os municípios articulam as políticas próprias, às demandas da sociedade, revelando o papel da União na regulação da política nacional.

Neste momento, passa-se a apresentar o percurso investigativo da pesquisa, o objeto de estudo, a contextualização do lócus, a metodologia da pesquisa e análise dos dados e a descrição do trabalho de campo.

CAPÍTULO IV PERCURSO INVESTIGATIVO

4.1 Objeto do estudo

Este estudo analisa os impactos do Plano de Ações Articuladas na gestão da rede educacional de um município da região da campanha do estado do RS. O PAR, como já referido, está situado no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação, criado pelo governo federal em 2007, como instrumento indutor da qualidade da educação, bem como mecanismo de articulação entre a União, Estados e Municípios, na tentativa de materializar uma espécie de regime de colaboração, já anunciado em outros documentos legais, mas carente de regulamentação exclusiva.

A motivação para analisar os impactos dessa política na gestão da rede de ensino, se deve, sobretudo, a atual relação direta da União com os Municípios, por meio do acordo firmado, como eixo central do PDE, denominado “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Os entes da federação foram chamados a aderir ao “Compromisso”, assumindo a responsabilidade de realizarem seus planejamentos (PAR), contando com a assistência técnica e financeira do MEC. Atualmente, segundo o próprio site do MEC, todos os municípios brasileiros aderiram ao “Compromisso”, o que indica a abrangência da política e o nível de expectativas em termos de ampliação de recursos e de melhorias estruturais nas redes que podem ter motivado os pequenos municípios (que, como se sabe, são os principais responsáveis pela oferta da educação infantil e do ensino fundamental) a assinar o “Compromisso”.

Como se trata de um planejamento abrangente e que compreende todas as ações de um órgão gestor da educação, como é o caso das secretarias municipais, e, como o instrumento utilizado para a elaboração do PAR no SIMEC apresenta um formato padrão, em que todos os entes da federação devem inserir seus dados (diagnóstico), gerando, automaticamente, ações e subações, acredita-se que esta política tem características regulatórias bem acentuadas.

Entretanto, cabe assinalar que, conforme Maroy (2011), toda a política pública é regulatória, e é esse mesmo o papel que precisa ser exercido pela União, no sentido de buscar a equidade, reduzindo as desigualdades regionais, e permitir uma maior organicidade do sistema nacional de educação. No entanto, o autor ressalta que, a regulação tanto pode ser

horizontal, no sentido de preservar a equidade sem ferir a autonomia, quanto pode ser vertical, atuando como um mecanismo de controle.

Nesse sentido, se quer conhecer com esta pesquisa em que medida o PAR impacta na organização e funcionamento do sistema educacional, analisando diretamente o plano elaborado pelo município, desde o primeiro momento da adesão, as motivações para a adesão, o processo de elaboração do diagnóstico e formulação do plano, quem participou, e, por fim, como foi materializado e quais benefícios podem ser evidenciados em termos de melhoria da qualidade. Buscou-se, também, conhecer os níveis de regulação/controle e/ou autonomia que podem ser propiciados por esta política.

Dessa forma, visando atingir estes objetivos, o problema de pesquisa ficou assim constituído: **Em que medida o PAR influencia na gestão do sistema educacional de um município da região da campanha do RS?** Com esta pergunta, a pesquisa evidencia os níveis de regulação (controle/autonomia) da União em relação aos entes da federação e as formas de recontextualização da política em nível local.

O objetivo geral consistiu em analisar os níveis (intensidade) de influência (controle/autonomia) do PAR, enquanto política/plano proposto pelo governo central, na configuração da gestão do sistema de um município da região da campanha. São objetivos específicos: – Verificar os espaços de autonomia na gestão da educação municipal; – Analisar se o PAR influencia na organização da rede de ensino, e quais são as formas de regulação (vertical ou horizontal); – Em que medida o PAR pauta o planejamento educacional do município (política local).

4.2 Contextualização do lócus

O município, foco da pesquisa, situa-se em uma região da campanha em que o contexto histórico é marcado por revoluções e disputas por questões econômicas e de território. Ela faz parte da microrregião das Serras de Sudeste que é uma das microrregiões do estado e pertencente à mesorregião Sudeste Rio-Grandense.

Na campanha do RS vivenciaram-se grandes batalhas e lutas. Quiçá, devido a isto (as suas guerras para a delimitação de território, movimentos pela independência, povo, lendas e heróis), a região é explorada pelo cinema e pela literatura. No começo do século XIX é que se

efetivou, de fato, o povoamento da campanha; sendo intensificada com o término da guerra da Cisplatina.

Da língua dos índios pampeanos, que provém do *quíchua*²⁵, é que adveio a palavra Pampa, que significa campo, planície, lugar plano. Na América do Sul, os pampas se estendem por uma área de aproximadamente 750 mil km² e é compartilhada por Brasil, Uruguai e Argentina. No Brasil, o Pampa está presente no estado do Rio Grande do Sul e possui uma extensão de aproximadamente 176,5 mil km² (cerca de 2% do território nacional), ocupando 63% do território gaúcho.

O Pampa é uma região de clima temperado, com temperaturas médias de 18°C, formada por coxilhas²⁶ onde se situam os campos de produção pecuária e as várzeas que se caracterizam por áreas baixas e úmidas. O inverno é rigoroso e conta sempre com temperaturas baixas, próximas de 0°, sendo que – muitas vezes – no auge do inverno, é comum níveis negativos.

O município pesquisado integra a 13ª Coordenadoria Regional de Educação – CRE, que em sua área de abrangência, possui uma média de 216.269 habitantes, sendo 78% nas cidades e 22% na zona rural. Possui uma área total de aproximadamente 18.242 km², com densidade demográfica de 11,86 hab/km² e com taxa de crescimento populacional de 0,04% ao ano. Infelizmente, cerca de 10% do total desta população ainda encontra-se não alfabetizada²⁷. A Educação Básica possui 54.362 alunos distribuídos, em 245 estabelecimentos de ensino: 70 estaduais, 145 municipais e 30 particulares.

Na Educação Infantil, a taxa de escolarização de 4 ou 5 anos é de 62,71%, com demanda potencial de 2.196 crianças, distribuídos em seis municípios. Na faixa etária de 6 a 14 anos, idade correspondente ao Ensino Fundamental, o atendimento é pleno. Na idade esperada para o Ensino Médio, entre 15 e 17 anos, um total de 88,32% dos jovens frequentam a escola e 50,11% estão no nível desejado; há a demanda potencial de 1.322 jovens nesta faixa etária. Ainda em relação ao Ensino Médio, nas escolas da rede estadual, a 13ª CRE apresenta taxas de reprovação e abandono de 28,7% e 17,2%, respectivamente.

Na região do município predomina a atividade de serviços (56%), seguida da agropecuária (23%) e indústria (21%). A pecuária e a produção de couro, a criação de ovelhas

²⁵ Também chamado de quechua ou quéchua, foi a língua falada pelos antigos incas e ainda hoje é mantida viva por milhões de pessoas em diversos países.

²⁶ Coxilha é uma colina localizada em regiões de campos, podendo ter pequena ou grande elevação, em geral coberta de pastagem.

²⁷ Diagnóstico da educação básica no Rio Grande do Sul com ênfase no ensino médio. 2010. Porto Alegre.

e a esquila (tosquia) da lã, a criação de cavalos, a floricultura, o turismo, a produção de arroz e cereais figuram como as principais atividades econômicas nesta região. Há uma grande diversidade na fauna e flora e a riqueza da história da região é imortalizada nos prédios históricos das cidades e também nas zonas rurais que foram palcos das revoluções na Região da Campanha (como a Revolução Farroupilha e a Revolução Federalista). Na cultura destacam-se a culinária e as danças típicas e tradicionalistas.

O município teve população estimada de 9.266 habitantes em 2014²⁸ e possuía 8.771 habitantes, apontados pelo de Censo/2010. Possui uma área territorial de 933,834 km² e densidade demográfica de 9,39 hab/km². O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 2010 (IDHM 2010) é de 0,698 e o PIB per capita (a preços correntes/2011) é de R\$ 38.217,54 reais. O valor do rendimento nominal médio mensal per capita dos domicílios particulares permanentes da zona rural é de R\$ 431,00 reais e na zona urbana é de R\$ 744,00 reais.

Possui uma população residente alfabetizada de 7.554 pessoas e as matrículas no ensino fundamental em 2012 foram de 1.539 e no ensino médio de 392 matrículas. No Educacenso²⁹ de 2013 é assinalado 221 matrículas na pré-escola; nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental aparecem 622 (Parcial) e 226 (Integral); nos Anos Finais Parcial são 517 e, no Integral, 109 matriculados. O Ensino Médio Parcial conta com 489 matrículas e a Educação de Jovens e Adultos no Ensino Fundamental (Presencial e Parcial) com 130 alunos.

Os últimos dados do IDEB referentes ao ensino público no município, 4ª série/5º ano, são: 2005 = 3.6; 2007 = 4.0; 2009 = 3.9; 2011 = 4.6; 2013= 4.9. Sendo que as metas projetadas são: 3.7 para 2007; 4.0 para 2009; 4.4 para 2011; 4.7 para 2013; 5.0 para 2015; 5.3 para 2017; 5.6 para 2019 e 5.9 para 2021. O IDEB referente ao ensino público no município, 8ª série/9º ano, são: 2007 = 3.5; 2009 = 3.4; 2011 = 3.5; 2013= 3.7. Sendo que as metas projetadas são: 3.6 para 2009; 3.8 para 2011; 4.2 para 2013; 4.5 para 2015; 4.8 para 2017; 5.0 para 2019 e 5.3 para 2021³⁰.

²⁸ Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2014 publicada no Diário Oficial da União em 28/08/2014. Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais.

²⁹ Ver: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>.

³⁰ Ver: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=2493064>>.

Tabela 1: Anos e Ideb Observado da 4ª série/5º ano

4ª série/5º ano – Ideb Observado				
2005	2007	2009	2011	2013
3.6	4.0	3.9	4.6	4.9

Fonte: Educacenso (<<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>). Tabela elaborada pelo pesquisador.

Tabela 2: Anos e Metas projetadas da 4ª série/5º ano

4ª série/5º ano – Metas projetadas							
2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
3.7	4.0	4.4	4.7	5.0	5.3	5.6	5.9

Fonte: Educacenso (<<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>). Tabela elaborada pelo pesquisador.

Tabela 3: Anos e Ideb Observado da 8ª série/9º ano

8ª série/9º ano – Ideb Observado			
2007	2009	2011	2013
3.5	3.4	3.5	3.7

Fonte: Educacenso (<<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>). Tabela elaborada pelo pesquisador.

Tabela 4: Anos e Metas projetadas da 8ª série/9º ano

8ª série/9º ano – Metas projetadas						
2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
3.6	3.8	4.2	4.5	4.8	5.0	5.3

Fonte: Educacenso (<<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>). Tabela elaborada pelo pesquisador.

Pelo Censo/2010, as escolas de Ensino fundamental são em número de 10, sendo 7 estaduais e 3 municipais; somente duas escolas possuem Ensino médio. Existem 98 docentes do Ensino fundamental, sendo 72 nas escolas estaduais e 26 nas municipais. São 26 docentes no Ensino médio nas escolas estaduais e 16 na educação pré-escolar pública municipal. No sítio eletrônico da Secretaria de Educação do RS consta o número de 7 escolas municipais (sendo 3 de Educação infantil), 7 escolas estaduais e uma escola privada de ensino pré-escolar³¹.

³¹ Ver: <http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/busca_escolas.jsp>.

4.3 Metodologia da pesquisa e análise dos dados

A pesquisa é a ação que permite uma aproximação e um entendimento da realidade a investigar. É um processo permanentemente inacabado e mutável. Alguns autores apontaram que a pesquisa processa-se por meio de aproximações sucessivas da realidade buscando fornecer subsídios para uma intervenção no real. “A pesquisa científica é o resultado de um inquérito ou exame minucioso, realizado com o objetivo de resolver um problema, recorrendo a procedimentos científicos” (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009. p. 31).

Como assinala Gatti

Pesquisa é o ato pelo qual procuramos obter conhecimento sobre alguma coisa. Com essa definição assim tão ampla, podemos dizer que estamos sempre pesquisando em nossa vida de todo dia, toda vez que buscamos alguma informação ou nos debruçamos na solução de algum problema, colhendo para isso os elementos que consideramos importantes para esclarecer nossas dúvidas, aumentar nosso conhecimento, ou fazer escolha (GATTI, 2007. p. 9).

Porém, “visando à criação de um corpo de conhecimentos sobre um certo assunto, o ato de pesquisar deve apresentar certas características específicas”, sendo que com esta ação, não busca-se “qualquer conhecimento”, mas sim que seja possível a aquisição de “um conhecimento que ultrapasse nosso entendimento imediato na explicação ou na compreensão da realidade que observamos” (GATTI, 2007. p. 9).

Esta pesquisa apresenta-se como uma avaliação de políticas públicas educacionais e, assim sendo, se apoia nos trabalhos sobre as abordagens teórico-metodológicos relacionados à área de análise de políticas públicas de Mainardes (2006; 2009), Ball (1990; 2006), de Rus Perez (2010), Azevedo (2003) e Shiroma *et al.* (2005) dentre outros.

Nesta pesquisa utiliza-se uma abordagem qualitativa sendo que, se busca, desta maneira, um aprofundamento da compreensão de um grupo social e de uma organização, que é, neste caso, a gestão da educação do município. A abordagem qualitativa se contrapõe ao pressuposto de um modelo único de pesquisa para todas as ciências, uma vez que as ciências sociais têm as suas especificidades, o que implica em uma metodologia própria.

As pesquisas que se utilizam dos métodos qualitativos

buscam explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantificam os valores e as trocas simbólicas nem se submetem à prova de fatos, pois os dados analisados são não-métricos (suscitados e de interação) e se valem de diferentes abordagens (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009. p. 32).

A pesquisa qualitativa foca-se, deste modo, nos aspectos da realidade que não podem ser quantificados, buscando a compreensão da dinâmica das relações sociais. A pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivações, aspirações, crenças e valores, o no que se refere a um “espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”. Aplicada, no início, em estudos de Antropologia e Sociologia, como oposição à pesquisa quantitativa dominante, a abordagem qualitativa tem ampliado seu campo de atuação em várias áreas como a Psicologia e a Educação. A pesquisa qualitativa é criticada por seu empirismo, pela subjetividade e pelo envolvimento emocional do pesquisador (MINAYO, 2001, p. 14) (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009. p. 32).

Para Silveira e Córdova, as características da pesquisa qualitativa são:

objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de *descrever*, *compreender*, *explicar*, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009. p. 32).

A abordagem qualitativa possui maior enfoque na interpretação do objeto; há uma maior importância do contexto do objeto pesquisado, existe uma maior proximidade do pesquisador em relação aos fenômenos estudados, existem várias fontes de dados e, geralmente, o ponto de vista do pesquisador é interno à organização. O quadro teórico e as hipóteses são menos estruturados e possuem maior alcance do estudo no tempo.

Com ela busca-se compreender a totalidade do fenômeno mais do que focalizar conceitos específicos, têm-se poucas ideias pré-concebidas e salienta-se a importância das interpretações dos eventos mais do que a interpretação do pesquisador, não se tenta controlar o contexto da pesquisa, e, sim, captar o contexto na totalidade, enfatizando o subjetivo como meio de compreender e interpretar as experiências, analisando as informações obtidas de uma forma organizada, mas intuitiva.

Esta pesquisa consiste no estudo de caso do tipo descritivo/explicativo, sendo que, neste tipo de pesquisa o objetivo é proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Para este fim, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores (Prefeito, secretários municipais e coordenadores pedagógicos da SMED) e professores que atuaram no comitê local e na equipe local; estudo

documental (PAR do município, plano de governo para a educação, a proposta de Plano Municipal de Educação). Foi realizada a análise de contexto por meio da observação *in loco*.

O tipo de pesquisa “explicativo” preocupa-se em identificar os fatores que causam (ou que contribuem) para a ocorrência dos fenômenos. “Ou seja, este tipo de pesquisa explica o porquê das coisas através dos resultados oferecidos”. Conforme Gil (2007, p. 43), e Silveira e Córdova (2009, p. 35) “uma pesquisa explicativa pode ser a continuação de outra descritiva, posto que a identificação de fatores que determinam um fenômeno exige que este esteja suficientemente descrito e detalhado”.

Fonseca (2002) indica que a pesquisa é o resultado de um exame minucioso, realizado com a finalidade de resolver um problema, recorrendo a métodos científicos. Sendo que

Investiga-se uma pessoa ou grupo capacitado (sujeito da investigação), abordando um aspecto da realidade (objeto da investigação), no sentido de comprovar experimentalmente hipóteses (investigação experimental), ou para descrevê-la (investigação descritiva), ou para explorá-la (investigação exploratória) (SILVEIRA; CORDOVA, 2009. p. 36).

Quanto aos procedimentos, esta pesquisa apoia-se nas orientações para o *estudo de caso*, entendendo-o como um estudo de uma entidade bem determinada como um “programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa, ou uma unidade social”. Este estudo visa conhecer, com o máximo de profundidade, o porquê e o como de uma “determinada situação que se supõe ser única em muitos aspectos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico”. Não se pretende intervir sobre o objeto a ser estudado, mas revelá-lo tal como se consegue percebê-lo e procurando “apresentar uma perspectiva global, tanto quanto possível completa e coerente, do objeto de estudo” – do ponto de vista do investigador, certamente (FONSECA, 2002, p. 33).

Alves-Mazzotti (2006, p. 640) afirma que os exemplos mais comuns de estudo de caso são os que focalizam apenas uma unidade: um indivíduo, um pequeno grupo, uma instituição, um programa ou um evento. Assinala, também, que existem estudos de casos múltiplos, nos quais vários estudos são conduzidos simultaneamente: vários indivíduos e/ou várias instituições.

Após a coleta das entrevistas semiestruturadas, também irá buscar-se apoio metodológico na análise de conteúdo, que é uma das técnicas de pesquisas qualitativas existentes que pode incentivar o surgimento de hipóteses que almejem uma análise mais eficiente das falas declaradas dos atores com apoio de teorias como a Teoria das Representações Sociais e a Teoria da Ação, dentre outras.

Como assinalam Silva, Gobbi e Simão (2005), a análise de conteúdo esteve presente desde as primeiras tentativas da humanidade de interpretar os antigos escritos. Todavia, é após a década de 1920 que esta foi sendo sistematizada como método em grande medida devido aos trabalhos de Leavell sobre a propaganda empregada na primeira guerra mundial, adquirindo dessa forma, o caráter de método de investigação (TRIVIÑOS, 1987).

Bardin (1994, p. 18), assinala que a acepção de análise de conteúdo surge com Berelson no final dos anos 40 e 50, (também defendido por Lazarsfeld) afirmando que a definição de análise de conteúdo seria uma “técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação”. Após esses estudos, houve diversos trabalhos aprofundando e visando os aprimoramentos quanto ao significado, as regras e os princípios do método; sendo que, em 1977, Bardin publica uma obra referência sobre análise de conteúdo: *L'analyse de contenu*, na qual ele configura o método em detalhes. Esta obra orienta trabalhos até os dias atuais. (SILVA; GOBBI; SIMÃO, 2005. p. 73).

A análise de conteúdo, então, começa a ser definida como

um conjunto de técnicas de análise de comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (BARDIN, 1994). De acordo com Triviños (1987), essa definição de Bardin volta-se ao estudo das comunicações entre os indivíduos, enfatizando o conteúdo das mensagens e os aspectos quantitativos do método (SILVA et al. 2005. p. 73).

A análise de conteúdo em sua vertente qualitativa parte de pressupostos que servem de suporte para captar o sentido simbólico de um texto. Este sentido nem sempre é manifesto e o seu significado não é único. Por isso, um texto contém muitos significados: o sentido que o autor pretende expressar pode coincidir com o sentido percebido pelo leitor, porém, o sentido do texto poderá ser (também) diferente de acordo com cada leitor e um texto pode expressar um sentido diferente do intencionado pelo autor.

Triviños se baseia na conceituação de Bardin e afirma que a análise de conteúdo é um conjunto de

técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens (TRIVIÑOS, 1987, p. 160).

Para entender os significados de um texto é preciso levar em conta o contexto. O que significa considerar, além do conteúdo, o autor, os destinatários, as formas de codificação e de

transmissão da mensagem. Há vários tipos de análise de conteúdo, como a análise temática ou categorial, a de avaliação ou representacional, a das relações ou associações, a análise do discurso, a léxica ou sintática, a análise da enunciação, etc.

Basicamente, a análise de conteúdo, é dividida em três fases, sendo a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados (inferência e interpretação). Bardin (1994) e Godoy (1995), bem como Silva, Gobbi e Simão (2005) afirmam que

utilização da análise de conteúdo em três fases fundamentais: a pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Na primeira fase é estabelecido um esquema de trabalho que deve ser preciso, com procedimentos bem definidos, embora flexíveis. A segunda fase consiste no cumprimento das decisões tomadas anteriormente, e finalmente na terceira etapa, o pesquisador apoiado nos resultados brutos procura torná-los significativos e válidos (SILVA et al. 2005. p. 74)

Na pré-análise se organiza o que tange à abrangência da escolha do material, a formulação de suposições e objetivos e a elaboração de possíveis indicadores para a análise. Para Bardin (1994), a análise de conteúdo de mensagens deveria ser aplicável a todas as formas de comunicação e possui duas funções que podem ou não se dissociar quando colocadas em práticas.

A primeira diz respeito à função heurística, ou seja, a análise de conteúdo enriquece a tentativa exploratória e aumenta a propensão à descoberta. A segunda se refere à administração da prova, em que hipóteses, sob a forma de questões ou de afirmações provisórias servem de diretrizes apelando para o método de análise de uma confirmação ou de uma infirmação (SILVA et al. 2005. p. 73-74).

Ela consiste em um *corpus* marcado pela exaustividade em não deixar nenhum documento de fora; possui uma representatividade onde se possibilite generalizar os resultados da análise; procura uma homogeneidade para evitar particularidades e busca uma pertinência, que é a adequação dos documentos aos objetivos da pesquisa. Quanto às formulações de hipóteses, estas são afirmações provisórias em que o pesquisador se propõe a verificar (confirmar ou rejeitar), recorrendo aos procedimentos de análise e baseando-se na intuição e nos conhecimentos prévios do assunto e do contexto.

Na referenciação dos índices e a elaboração de indicadores, estes podem ser a menção frequente a um tema em certa mensagem e devido a isto, este tema acaba por ter mais importância para o locutor, por tê-lo repetido tantas vezes, e deve ser analisado. Este indicador será a frequência deste tema em relação aos outros; o número de vezes em que se repetem na fala/mensagem é que será o indicador de análise.

É necessária uma operacionalização que facilite o trabalho do pesquisador e os dados na forma bruta precisam ser preparados para se tornar utilizáveis na construção dos saberes

(LAVILLE; DIONNE, 1999), porém, não como uma estrutura rígida, mas sim como um direcionador da pesquisa. O primeiro passo para a análise do discurso consiste-se em estar de posse dos dados que poderão ser coletados a partir de entrevistas semiestruturadas, questões abertas dos questionários ou outras ferramentas que o pesquisador julgue adequadas. “De posse dos dados o pesquisador parte para a análise e interpretação das informações colhidas para, em seguida, chegar à etapa da conclusão” (SILVA et al. 2005. p. 74).

Antes da análise, o material precisa ser preparado: as entrevistas gravadas serão transcritas, as respostas a questionários serão anotadas em fichas, as respostas a questões fechadas serão tabuladas, numerando cada elemento do corpus, como exemplo: 1. Entrevista aberta com pais; 2. Questionário fechado com alunos; 3. Entrevista com professores; 4. Registros de observações.

Após a preparação, inicia-se a exploração do material, buscando-se operações de codificação (itens de significação) e enumeração em função de regras previamente formuladas. A codificação corresponde à transformação dos dados brutos (transformação esta que por recorte, agregação e enumeração) permitindo abordar uma representação do conteúdo suscetível de esclarecer o pesquisador acerca das características do texto. A organização da codificação compreende três escolhas: o recorte e a escolha das unidades; a enumeração e escolha das regras de contagem, e, a classificação e agregação: escolha das categorias.

A unidade de registro é a unidade de significação a codificar e diz respeito ao segmento de conteúdo a considerar como unidade de base (visando a categorização e a contagem frequencial); sendo a mais frequente em nível temático. Fazer uma análise temática consiste em descobrir os “núcleos de sentidos” que compõem a comunicação e cuja presença (ou frequência de aparição) pode significar algo para o objetivo analítico escolhido na pesquisa.

As unidades assim recortadas vão constituir as unidades de análise, ditas também unidades de classificação ou de registro. As unidades consistem em fragmentos do discurso manifesto como palavras, expressões, frases ou ainda ideias referentes a temas recortados (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 216).

A unidade de contexto é a unidade de compreensão para codificar a unidade de registro. A referência ao contexto é muito importante para a análise avaliativa e os resultados são suscetíveis, podendo variar segundo as dimensões de uma unidade de contexto. Quanto às regras de enumeração, ela é o modo de contagem das unidades de registros.

A frequência com que as unidades aparecem no texto revela a sua importância e a ordem de aparição também pode ser um dado importante. Utiliza-se da associação (presença simultânea de duas ou mais unidades de registro numa unidade de contexto) e as regras de enumeração baseiam-se na hipótese da correspondência entre a presença, a ausência, a frequência, a ordem da aparição e a associação.

Na categorização, as categorias representam a reconstrução do discurso a partir de uma lógica impressa pelo pesquisador, deste modo, expressam uma intencionalidade de “re-apresentar” o objeto de estudo a partir de um olhar teórico específico. Essa lógica é aplicada ao objeto de estudo e as construções teóricas dela decorridas também precisam ser explicitadas.

As categorias empíricas devem ter alguns atributos (que definem a sua qualidade) em termos de expressão dos significados contidos no texto. São específicas e comportam a maior parte do material analisado, sendo elas que sintetizam as unidades de registro extraídas do texto e agregam os significados existentes no texto em sub-conjuntos.

Na realidade, um longínquo trabalho de análise já foi iniciado com a coleta dos materiais e a primeira organização, pois essa coleta, orientada pela questão da hipótese, não é acumulação cega ou mecânica: à medida que colhe informações, o pesquisador elabora sua percepção do fenômeno e se deixa guiar pelas especificidades do material selecionado (LAVILLE et al. 1999, p. 215).

Os elementos de conteúdo agrupados similaridade de sentido deverão ser organizados sob as devidas categorias analíticas e tal procedimento poderá ser feito através de três modelos: um modelo aberto onde as categorias não são fixas no início, mas tomam forma no curso da análise; um modelo fechado onde o pesquisador decide *a priori* as categorias (apoiadas em um ponto de vista teórico que submete frequentemente à prova da realidade) e em um modelo misto em que as categorias são selecionadas no início, mas o pesquisador se permite modificá-las em função do que a análise aponte.

De acordo com Laville e Dionne (1999), um bom conjunto de categorias deve ser pertinentes, tão exaustivas quanto possíveis, não demasiadas, precisas e mutuamente exclusivas.

Para esta pesquisa serão utilizados os documentos orientadores da política nacional (PAR, PDE), documentos da política local (PAR, Plano Municipal de Educação, regulamentações complementares do sistema), entrevistas com o prefeito, com a atual secretária de educação do município e com seus assessores, bem como com o ex-secretário municipal de educação, à época da adesão ao PAR; entrevistas com os integrantes do comitê

local e da equipe local, bem como a observação *in loco*, especialmente na dinâmica de funcionamento da secretaria de educação.

Com as entrevistas se buscará apreender as *nuances* dos efeitos do Plano de Ações Articuladas que possam influenciar na configuração da gestão do sistema e os níveis de autonomia e regulação existentes.

Desta forma, encerra-se aqui o capítulo que se refere aos princípios teóricos e metodológicos da pesquisa.

4.4 Trabalho de campo

Visitou-se o município por diversas vezes durante o ano de 2013 e 2014 sendo realizados alguns contatos e conversas informais com gestores, professores e diretores que foram possibilitadas devido às visitas realizadas ao Conselho Municipal de Educação, à Secretaria Municipal de Educação e Desporto e às escolas. Nestas incursões ao campo fui sempre muito bem recebido, com solicitude e diálogo. Estas aberturas do executivo e da gestão da SMED colaboraram para o processo de reconhecimento dos atores e para o melhor desenvolvimento da pesquisa. Conseguiu-se, desta forma, os dados para os contatos com os sujeitos que fizeram parte do “comitê local” e “equipe local” do PAR. Fez-se contato com uma conselheira do CME e através das visitas conseguiu-se o acesso as leis educacionais do município e as resoluções do CME. Participou-se do Seminário sobre o Plano Municipal de Educação promovido pela Prefeitura, SMED e CME em outubro de 2014.

O início do trabalho de campo, que era conhecer e contatar os membros do “Comitê Local” sofreu uma dificuldade: após conseguir os nomes e dados para contato, ficou claro que, em alguns casos, os membros não participaram da adesão, organização e implementação da política. Devido o “Comitê Local” ser o primeiro grupo de trabalho do PAR, decidiu-se procurar os membros por serem possíveis sujeitos para as entrevistas. Porém, constatou-se que este comitê foi nomeado por mera formalidade.

As pessoas inscritas no SIMEC para fazer parte do “comitê local”, que são no total de seis membros, foram escolhidas dentro do quadro da SMED e do Conselho Municipal de Educação, sendo que muitas delas nunca participaram de fato das tarefas. Há um fato importante a relatar neste processo que foi o contato realizado por telefone com um dos membros do comitê: a pessoa não quis agendar para responder ao questionário, ficando muito

alterada e dizendo que nunca fez parte de nada, que estava ali “só prá cumprir tabela” e que já tinha solicitado para retirarem seu nome do comitê.

Dois participantes do comitê estavam aposentados e com problemas de saúde que impossibilitavam responder ao questionário e participar da pesquisa. Estes alegaram que não participaram do processo, tendo comparecido em uma reunião ou duas reuniões no CME. Um membro, que participava pelo segmento pais de alunos, não foi encontrado para participar da entrevista. Outro membro estava de licença por falecimento na família. O membro restante era conselheiro do CME, mas como membro representante da Secretaria Municipal de Obras neste conselho e que por não ser da área educacional, não se inseriu no processo de discussão e diagnóstico inicial do PAR.

Desta maneira, sendo infrutífero o contato com os ex-participantes do “comitê local”, iniciou-se a busca pelos membros da “equipe local” do PAR que são no total de doze membros. A equipe tem a responsabilidade de acompanhar o que foi planejado e executar as ações do PAR e no município pesquisado foi composto por professores, membros das equipes diretivas e funcionários das escolas urbanas e do campo, membros do CME, coordenadores pedagógicos e gestores executivos da secretaria de educação.

É explicitado e afirmado em várias conversas que a adesão ao PAR foi impulsionada pelo chefe do executivo e pela equipe da SMED, sendo necessário, para um aprofundamento na pesquisa, o contato com o chefe do executivo – o prefeito municipal – para que compusesse o grupo de respondentes da entrevista, por este ser um dos motivadores (ou o principal) da adesão, o responsável pela assinatura do compromisso e seu principal fiscalizador, principalmente na etapa final de inserção das demandas no SIMEC no período de renovação do compromisso em 2012.

Devido à participação neste trabalho final de inserção das demandas no SIMEC e por trabalhar com os processos de licitação, tomada de preços e aquisição de material, o secretário de planejamento também despontou como um dos sujeitos a serem entrevistados para a pesquisa.

Os dois últimos secretários de educação foram contatados para responder à entrevista, pois um deles era membro da equipe local do PAR em 2011, tendo iniciado o trabalho do diagnóstico, porém houve troca de gestores à frente da SMED em 2012 e parte dos trabalhos finais de inclusão do diagnóstico no SIMEC foram realizadas pelo gestor que ficou de abril de 2012 a agosto de 2014.

Assim, delinear-se quem seriam os sujeitos que participariam do processo de entrevista e de resposta ao roteiro semiestruturado com quatorze perguntas (em anexo), instrumento desta pesquisa. O número de participantes das entrevistas é de dez pessoas que foram contatadas por telefone e também por encontros pessoalmente.

Abaixo a tabela 5 explicita melhor quem foram os sujeitos que responderam as entrevistas semiestruturadas.

Tabela 5: Cargos e quantidade de entrevistados para a pesquisa

Cargo	Prefeito	Secretário de Planejamento	Secretários de Educação	Coord. pedagógicos da SMED	Profs. e técnicos	Soc. Civil
Quant.	1	1	2	2	3	1

Fonte: Tabela elaborada pelo pesquisador.

Com os contatos realizados e as entrevistas agendadas, passou-se duas semanas no município conversando com os atores escolhidos e gravando em áudio as respostas dadas ao instrumento de pesquisa. Era dezembro de 2014 e o clima nas escolas já era de férias para os estudantes e de muito trabalho para os professores, diretores, gestores e coordenadores pedagógicos da SMED.

Nas escolas é uma época de entrega das notas finais, dos boletins e pareceres, ou seja, aumenta o trabalho dos professores e equipe diretiva, bem como para os funcionários das secretarias das escolas. Começa a preparação das festas de formatura, que são organizadas com ajuda da SMED que dá o apoio como: estrutura de palco, som e presentes para todos os formandos. São convidadas as autoridades locais como o prefeito, o vice-prefeito, o secretário de educação, secretários de outras pastas, membros do legislativo, a equipe pedagógica da SMED além de pessoas das comunidades. Conseguiu-se acompanhar duas destas cerimônias: uma formatura de Pré-A e Pré-B em uma escola do campo e a formatura de nono ano/oitava série realizada juntamente com os estudantes do EJA anos/séries finais.

Estas datas comemorativas, como as formaturas e celebrações do calendário escolar, são de responsabilidade da SMED e sua execução tem um lado positivo, pois celebra e marca uma importante fase do alunado que os incentiva a prosseguir com a escolarização e com os estudos, buscando sempre mais cidadania e melhores condições de vida, bem como a

consolidação do sentimento de pertencimento àquela comunidade e da possibilidade destes serem motivados a avançarem na trajetória escolar. Porém, o lado negativo se mostra na sobrecarga à equipe pedagógica da SMED que além das tarefas burocráticas da gestão, executam estes eventos e acabam por ter pouco, ou um menor tempo, para se concentrar e se focar nas dificuldades e problemas da parte pedagógica das escolas como a formação continuada para os professores, gestores e funcionários; efetivações de medidas de contenção à reprovação e evasão. Isto acaba, por vezes, se tornado mais uma “secretaria de eventos do que uma secretaria da educação” como afirmou um membro da equipe local do PAR.

A gravação das entrevistas se deu de maneira tranqüila, sendo em alguns momentos mais curta ou mais demorada dependendo de como estava o andamento do trabalho dos respondentes, pois foram, em sua maioria, gravadas em horário de trabalho. Algumas tiveram que ser remarcadas, mas no geral conseguiu-se boas falas que foram pertinentes e que possibilitaram atingir os objetivos de conhecer mais sobre o processo da adesão ao PAR e de seus impactos na participação, autonomia/descentralização e na gestão educacional do município.

Outra dificuldade que se pode assinalar é a grande extensão territorial do município e o distanciamento entre as escolas, pois várias delas se localizam na zona rural e distantes vários quilômetros entre elas. Há muitas propriedades rurais de pequena e média extensão sendo que as escolas têm o acesso dificultado devido às estradas que não são asfaltadas e que no período de chuvas ficam muito ruins. A prefeitura busca sempre cuidar das estradas rurais, pois facilita a conservação dos ônibus de transporte escolar e o escoamento da produção das comunidades e cooperativas agrícolas.

Estas estradas ruins não afetam somente o aluno, mas também trás dificuldades para o deslocamento dos professores, que não possuem dedicação exclusiva somente a uma escola e que acabam por ter que ficar muito tempo no transporte público municipal “pulando” de uma escola para a outra, indo trabalhar com o próprio carro ou ter que depender das caronas dos moradores, dos colegas professores e dos ônibus escolares.

Desta forma, depois de se explicitar como foi o trabalho de campo, como foram as visitas, como se deu os contatos e a aproximação com o local e com os atores do lócus de pesquisa, bem como após especificar como foram escolhidos os sujeitos participantes das entrevistas, passa-se a próxima etapa desta dissertação que é o capítulo V – Análise das categorias.

CAPÍTULO V – ANÁLISE DAS CATEGORIAS

Sabe-se que o PAR constitui-se atualmente na política de governo de maior abrangência para a educação básica, visto que a maioria dos programas de apoio técnico e financeiro do MEC para os entes federados estão contemplados por esta via, ou seja, é preciso que o Estado e/ou Município tenha incluído as demandas que julgaram necessárias em seu planejamento a partir do diagnóstico elaborado, do contrário, não terão possibilidade de apoio financeiro.

Neste sentido, analisar o PAR não é uma tarefa simples, ainda que se tenha o enfoque somente sobre as ações de um município, como foi o caso desta pesquisa, na medida em que envolvem muitos subprogramas, atores, períodos, intencionalidades e possíveis efeitos.

Pretendeu-se, desde o início deste estudo, centrar as atenções nos aspectos da gestão, seja na dimensão do PAR, que neste caso corresponde a Dimensão 1 – Gestão Educacional, seja no que se refere às implicações do planejamento e execução do PAR para a gestão da rede pública do município investigado, do ponto de vista da regulação e/ou autonomia. O que instigou a ida a campo foi buscar compreender o processo de participação, os graus de autonomia do comitê local, da equipe local e dos gestores da rede para decidir quanto às ações que deveriam de fato ser elencadas como prioritárias, levando em conta as reais necessidades da educação do município, visando qualificá-la, e as formas de encaminhamento adotadas pelo programa na relação União-entes federados, na análise das demandas, aprovação e repasse financeiro e/ou de insumos. Isto porque, se partia da hipótese de que o PAR adotava uma dinâmica restritiva, levando em conta que o sistema – SIMEC, embora se possa considerar um sistema bastante avançado e complexo, já continha os elementos a serem contemplados no diagnóstico que, ao serem preenchidos, encaminhava para o planejamento.

As análises das entrevistas cotejadas com os documentos orientadores da política, a partir de eixos investigativos foi o caminho metodológico escolhido para responder ao problema de pesquisa. Posteriormente ao trabalho de análise dos eixos investigativos (e por terem sido adequados) estes se tornaram as categorias de análise da pesquisa. Assim, este capítulo visa demonstrar este percurso.

Levando em conta os objetivos desta pesquisa que consistiram em: – Verificar os espaços de autonomia na gestão da educação municipal; – Analisar se o PAR influencia na organização da rede de ensino, e quais são as formas de regulação (vertical ou horizontal); – Em que medida o PAR pauta o planejamento educacional do município (política local). E

tendo presente o problema de pesquisa: **Em que medida o PAR influencia na gestão do sistema educacional de um município da região da campanha do RS?** Visando evidenciar os níveis de regulação (controle/autonomia) da União em relação aos entes da federação e as formas de recontextualização da política em nível local, após o estudo dos documentos (PDE, PAR local, PME) e das entrevistas semiestruturadas, foram construídas três categorias de análise que são: 1. *Níveis de participação na construção da política local*, buscando verificar não só a intensidade da participação, mas as possibilidades de gestão democrática; 2. *Influência do PAR na gestão da rede: autonomia/regulação*; 3. *Importância do PAR para o município*, no sentido de verificar se constituiu em instrumento de organização do planejamento local.

5.1 Categoria 1: Níveis de participação na construção da política local

A adesão ao PAR ocorreu em 2008. A gestão atual, em seu segundo mandato, começou a administrar a cidade em 2009. De acordo com o Secretário de Educação, neste ano foram chamados a participar no diagnóstico e planejamento do PAR, o Prefeito, a equipe da Secretaria de Educação e representantes das escolas. Como não havia muita informação sobre o assunto, além do manual disponibilizado pelo MEC, o preenchimento do formulário online ocorreu da forma que foi possível para o momento.

Verificou-se que a “equipe local” e o “comitê local” foram constituídos por representantes da SMED, pelo Conselho Municipal de Educação e por indicações das equipes diretivas de cada escola da rede. O “comitê local”, que é o primeiro grupo de trabalho do PAR, foi constituído por mera formalidade, ou seja, as pessoas inscritas no SIMEC para fazer parte do comitê foram as que já pertenciam ao CME e SMED sendo que muitas delas nunca participaram de fato das tarefas correspondentes ao referido comitê. Não foi possível realizar entrevista com nenhum membro do “comitê local”, que era composto por seis pessoas, justamente pelo fato relatado. Inclusive, um dos membros nomeados na relação constante no sistema foi bastante contrário ao contato para a participação da entrevista, comunicando que nunca fez parte e que em momento nenhum tinha colocado o seu nome à disposição.

Como já referido, o entendimento etimológico de política pública faz referência à participação do povo nas decisões políticas do Estado. Porém, a participação assumiu aspectos diferentes, nos diversos países e tempos históricos. Ela pode ter acontecido de forma direta ou indireta (por representação), todavia, um ator sempre foi fundamental no

acontecimento da política pública: o Estado (OLIVEIRA, 2010, p. 93). No entanto, em Estados democráticos, a participação popular é um dos mecanismos que dá sustentação as ações de governo. Nesse sentido, a questão da participação se torna imprescindível quando se pretende que uma dada política seja reflexo das demandas da comunidade e, por isso, é a primeira categoria elencada neste estudo.

Via de regra, como orientação do governo e do próprio documento do PAR, a composição do “comitê local” poderia ser realizada com integrantes do CME, porém vê-se como é frágil a proposta e que o ideal é que houvesse maior participação da comunidade. Mas, como assinalado pelas respostas do ex-secretário de educação e do coordenador pedagógico da SMED, a comunidade foi chamada a participar, mas não deve ter se apropriado da política, ou seja, não tenha compreendido a importância de participar da formulação do planejamento da educação do município e, por isso, não tenham contribuído na sua elaboração.

Sabe-se que a orientação do MEC era de que o PAR deveria ser “construído de forma a promover a participação ativa dos gestores e educadores locais, das famílias e da comunidade e, assim, resguardar a organicidade das ações e outorgar autonomia ao ente municipal” (FERREIRA; FONSECA, 2011. p. 85). Percebe-se que não houve êxito em atingir uma expressiva participação e acompanhamento do PAR pela comunidade em geral.

É explicitado na fala da entrevista da ex-secretária de educação, que a maioria dos municípios pequenos tem dificuldades em ter em seu quadro de funcionários pessoas que sejam especializadas e que possam ajudar a realizar as políticas governamentais, desde a sua organização até a prestação de contas.

Para a realização do diagnóstico a SMED solicitou às equipes diretivas, para que, em reuniões internas, preparassem os diagnósticos com as demandas de cada escola. Vários respondentes destacaram o teor colaborativo deste processo, bem como a valorização das realidades de cada escola e comunidade. Isto sinaliza um nível maior de participação e envolvimento, mesmo que os atores diretamente participantes fossem somente pessoas relacionadas ao campo educacional e, portanto, pessoas mais ligadas ao processo de construção da política do PAR. O ex-secretário de educação reitera esta afirmativa quando diz que: “O diagnóstico foi feito pelos mesmos. Eram feitas reuniões aqui no CME e a partir dali então as pessoas traziam as suas anotações, tudo aquilo que foi discutido com a comunidade, traziam para o grande grupo”.

Neste processo realizado em fins de 2011, a Secretaria de Planejamento não participou, porém, no período final de inserção do diagnóstico em 2012 dois membros desta secretaria se inseriram no trabalho, pois além de estarem acostumados com processos licitatórios e de tomada de preços, era necessária a colaboração destes representantes para saber o que era possível se ampliar em termos de obras e infraestrutura. Desta maneira, o entrevistado secretário de planejamento manifestou em um momento da entrevista:

[...] Quando foi feito o diagnóstico nós, como membros, ajudamos a fazer as ações principalmente no que se referia à questão de equipamentos, infraestrutura, do que a gente projetaria para o futuro, a questão sobre o transporte escolar... Mas ela, as ações de pedagogia, de curso, estas nós não participamos (informação verbal)³².

O trabalho de diagnóstico da realidade do município, etapa inicial de preenchimento do sistema PAR, contou com reuniões semanais no CME com ampla participação dos representantes das escolas. Todos os relatos vão no sentido de um processo bem debatido e participativo de fato. Assim se traz a fala da coordenadora pedagógica da SMED para explicitar melhor isto. “Esse diagnóstico, cada escola que estava representada ia colocando o que achava. O que precisava e quais eram as suas necessidades. E a gente ia ali online mesmo abastecendo os dados”.

O processo de inscrever no SIMEC o PAR (em 2009) foi amplo em termos de discussão e envolvimento do grupo de trabalho pelo que se pode evidenciar devido às palavras dos respondentes da pesquisa. Os representantes das escolas trouxeram suas demandas locais e seus dados, como a taxa de evasão e reprovação, para compartilhar com todos do grupo. Houve uma assessoria de uma professora da UFRGS que acompanhou durante dois dias o trabalho de preenchimento do diagnóstico no SIMEC. Em uma das respostas foi acentuado a profundidade do debate e do esforço na tarefa, pois a respondente disse que: “a gente ia vendo ali cada questão e debatendo. Inclusive por isso que o processo foi mais demorado, a gente debatia cada questão, todos davam sua opinião e a gente fazia e concluía cada pergunta que tínhamos”.

Uma das questões desta pesquisa é saber se o PAR propicia a participação da comunidade e se, de alguma forma, contribui com a execução da proposta política defendida pela atual gestão municipal. Através das entrevistas foi possível verificar que sim, porém com várias ressalvas e sugestões para a ampliação da participação da comunidade.

³² Informação fornecida ao pesquisador através de entrevista gravada em áudio.

Em 2011 e 2012 o processo contou com a participação das comunidades escolares (Conselho de pais e mestres, equipes diretivas e pedagógicas), porém a comunidade em geral e pessoas relacionadas a outros segmentos ou associações não participaram. Um exemplo disto é a situação de conselheira do CME da época que foi indicada como presidente do comitê local do PAR, porém nunca participou de nenhuma formação ou reunião para o preenchimento do diagnóstico no SIMEC.

Todos afirmaram que o PAR é uma valiosa ferramenta de participação, no entanto, ela deve ser aperfeiçoada utilizando-se de audiências públicas e chamamento de todos os segmentos da comunidade do município. A ex-secretária garante que o PAR propicia a participação, mas lamenta que sejam poucas pessoas que se inserem de fato no trabalho de organização e acompanhamento do PAR.

Muitas vezes, os professores já são representantes em alguma outra forma de organização como o Conselho do FUNDEB, o Conselho da Merenda Escolar, os Conselhos Municipais, as Associações de Pais e Mestres, etc. e acabam por não conseguir participar satisfatoriamente de uma equipe como a do PAR. Uma das respondentes disse que como era da equipe diretiva de uma das escolas e também era conselheira do CME ela foi a indicada.

A maior parte das pessoas envolvidas com estas esferas representativas são professores e professoras, membros das equipes gestoras das escolas e da SMED, com grande carga de trabalho. A carga extra de trabalho acaba por colaborar para que se ampliem formas de precarização, de intensificação e de auto-intensificação do trabalho docente (BALL, 2005; HYPÓLITO, 2011).

A coordenadora pedagógica da SMED argumenta que a participação da comunidade é pouca, que está cada vez mais difícil a participação e que o PAR foi pouco divulgado. Assinala que os prazos acabam se esgotando e que muitas vezes, pela baixa participação e pelo número reduzido de funcionários na SMED, as políticas acabam por serem decididas ou “feitas no gabinete, assim muito de última hora, porque tu também não queres perder verbas”.

O PAR se apresenta em harmonia com a proposta política da atual gestão do município para a maioria dos entrevistados e nas palavras da ex-secretária de educação, o PAR vem “ao encontro do que a gestão tinha como meta para todas as questões educacionais”. A política é defendida pelo executivo, como frisa a fala do secretário de planejamento, quando diz que: “nós defendemos o PAR porque nós já vimos na prática que ele realmente funciona”. Pode-se perceber isto devido à resposta do prefeito, que colocou

como meta a ampliação da participação social visando o processo de renovação do PAR em 2015, dizendo que a comunidade seria chamada no início do ano letivo para que também pudessem ajudar com sugestões a serem incluídas.

Alguns dos participantes têm o entendimento de que o PAR propicia a participação por este ser composto por vários representantes escolhidos pelos seus pares, porém também visualiza-se que, devido à carga de trabalho, à falta de funcionários e de outras ocupações ou representações em variados Conselhos Municipais, a verdadeira participação acaba por não acontecer. Em algumas falas são notórios estes problemas que evidenciam a dificuldade dos municípios pequenos conseguirem mobilizar e ampliar o processo de discussão e de acompanhamento da política.

Uma das respondentes diz que toda a comunidade vai receber os benefícios das demandas solicitadas pelas escolas e do investimento que o executivo venha a conseguir via PAR, mas que de fato a comunidade como um todo não tinha participado da elaboração. Uma das entrevistadas, do segmento das escolas, informa diz que o processo deveria ser mais amplo, sugerindo que o documento orientador deveria

vir primeiro para ser debatido em cada escola, em cada comunidade, depois ter levado para a gente debater nas reuniões do PAR, [...] Não aconteceu. A gente sabe que é complicado. Nem sempre é fácil ser debatido. Eu acho que ela podia ser mais participativo (informação verbal)³³.

Têm-se o entendimento de que o processo de participação na construção política do PAR não atingiu todos os segmentos previstos e desejados da comunidade, mas é perceptível que representantes de vários segmentos educacionais participaram mais em alguns momentos do que em outros, sobretudo, no momento do diagnóstico, o que se considera relevante, pois esta é uma etapa importante de conhecimento da realidade e de identificação das necessidades além do que, a partir do diagnóstico, o sistema gera demandas que vão configurando o planejamento.

Embora se constate que o comitê local seja constituído oficialmente pelos membros do CME, apenas alguns de seus integrantes participaram desde o diagnóstico até o acompanhamento. Os representantes das escolas envolveram-se diretamente no diagnóstico, mas não no planejamento propriamente dito e menos ainda no acompanhamento. As duas etapas posteriores ao diagnóstico ficaram sob a responsabilidade da equipe local, formada basicamente pelos coordenadores pedagógicos da SMED e integrantes do executivo. Desta

³³ Informação fornecida ao pesquisador através de entrevista gravada em áudio.

forma, pode-se inferir que a participação, embora intensa inicialmente foi parcial, não ocorreu em todos os momentos, conforme seria o indicado em um processo democrático.

Contudo, como se vive um momento característico do capitalismo, pós-crises cíclicas e reconfigurações, deve-se atentar para os novos significados da participação, que ora pode ser entendida como co-responsabilização, ora como colaboração. Martins alerta para o surgimento de novos fenômenos sociais como: “nova cidadania” e “nova participação social” que são expressas pelas noções de voluntariado, bem como o conceito de “sociedade civil ativa” que é embasada em uma concepção do “deslocamento do conflito à colaboração” (MARTINS, 2009. p. 21). Destituindo a participação do sentido político que originalmente o constituiu.

Nesse sentido, alguns colaboram quando dispõem de tempo para tal, sem, no entanto, ter clareza do papel político que desempenham ao participar na formulação de um plano da envergadura do PAR para o município.

Para Medeiros e Luce, no “discurso pedagógico, a gestão democrática da educação está associada ao estabelecimento de mecanismos institucionais e à organização de ações que desencadeiem processos de participação social”. Esta participação deve ser exercida nos processos de formulação das políticas educacionais; na “determinação de objetivos e fins da educação; no planejamento; nas tomadas de decisão; na definição sobre alocação de recursos e necessidades de investimento”; na cobrança para a execução das resoluções e nos momentos de avaliação da política. “Esses processos devem garantir e mobilizar a presença dos diferentes atores envolvidos nesse campo, no que se refere aos sistemas, de um modo geral, e nas unidades de ensino” (MEDEIROS; LUCE, 2006. p. 18-19).

O PAR deve melhorar suas ferramentas e mecanismos de participação popular para atender as concepções de gestão democrática da educação e colaborar no processo de “constituição e ampliação da autonomia construída”, pois, como afirmam Medeiros e Luce (2006), os participantes do processo constroem graus cada vez mais elevados de participação nas decisões, rompendo assim com a tradicional separação entre “os que decidem ou planejam e os que executam e sofrem as consequências das decisões tomadas” (*grifo nosso*), estas decisões podem ter “vantagens, benefícios e privilégios ou desvantagens, exclusão de direitos e benefícios ou prejuízos”.

Acredita-se, como as autoras, que todos os atores e níveis de participação possíveis devem ser propiciados nos processos democráticos, pois “não basta fazer parte, o que pode ser

exercido de forma passiva”, mas deve-se “avançar para a apropriação das informações”, a plena execução das deliberações, das mais importantes às mais simples, “exercendo o controle e avaliação sobre o processo de planejamento e execução” (MEDEIROS; LUCE, 2006. p. 17. *grifo nosso*).

Nesse sentido, conclui-se que a participação no processo de elaboração e acompanhamento do PAR pode ser considerada frágil, pois se no diagnóstico participaram os representantes das escolas de forma mais intensa, o mesmo não ocorreu no momento da decisão de quais ações seriam contempladas no planejamento. Quanto ao acompanhamento às ações do PAR, este contou apenas com a participação da própria SMED e de alguns membros do CME. A equipe local, constituída basicamente por dois coordenadores pedagógicos da Secretaria de Educação, responsabilizou-se por praticamente todo o trabalho, contando, no momento do planejamento das ações com alguns setores do executivo, mas, em sua materialidade, atuaram sozinhos. Esta foi uma constatação dos próprios coordenadores, na medida em que argumentam que acumulam funções e, não raro, ficam impedidos de atender a todas as demandas, notadamente as que se referem ao acompanhamento pedagógico às escolas.

5.2 Categoria 2: Influência do PAR na gestão da rede: autonomia/regulação

Buscando-se apreender os níveis de autonomia/descentralização na organização educacional e as influências do PAR na restrição e/ou ampliação destes níveis formalizou-se esta categoria de análise para compreendermos os modos de regulação presentes na política do governo federal e as formas de recontextualização da política no município. Convém lembrar que os princípios de autonomia outorgados em diversos dispositivos legais nacionais foram fundamentados nas conquistas decorrentes das lutas por maior democratização no país.

Como afirmado nesta pesquisa, a educação escolar, fundamental para a formação humana, precisa almejar os ideais democráticos, e, portanto, deve ser participativa e prezar pela autonomia. Levando-se em conta as considerações de Barroso (1996) para um estudo sob a perspectiva crítica da autonomia da escola se deve “distinguir as várias lógicas presentes no processo de devolução de competências aos órgãos de governo da escola, separando dois níveis de análise: a *autonomia decretada* e a *autonomia construída*” (BARROSO, 1996, p. 1. *grifo do autor*).

Para o autor, esta perspectiva crítica da autonomia deve buscar “*desconstruir* os discursos legitimadores das políticas de descentralização e de autonomia das escolas”, para interpretar as formas e fundamentos das medidas que são propostas e, ao mesmo tempo, “confrontando-as com as estruturas existentes e as contradições da sua aplicação prática”. Barroso (1996) afirma que “trata-se de *reconstituir* os ‘discursos’ das práticas, através de um processo de reconhecimento das formas de autonomia emergentes” nas escolas e na ação concreta dos seus atores.

O município alvo da pesquisa tem pouco tempo de emancipação política, tendo sido realizados apenas cinco pleitos para o governo executivo e legislativo, sendo que os dois primeiros mandatos foram exercidos por partidos de tendência mais conservadora e liberal, com suspeitas de casos de enriquecimento ilícito e uso irregular da máquina pública, mas sem a devida comprovação. O outro mandato foi exercido por uma coligação entre um partido mais conservador, indicando o prefeito e um de maior tendência progressista, indicando o vice-prefeito, para disputarem o pleito, que foi vencedor.

Após esta gestão, foi lançada a candidatura de uma coligação, sendo o candidato ao cargo de chefe do executivo pertencente a um partido de tendência socialista e o vice-prefeito de um partido social-democrata. Esta coligação foi vitoriosa no pleito, mas contava com uma pequena base aliada no legislativo e, assim sendo, poucos projetos de origem desta coligação acabavam por serem aprovados na câmara legislativa. Quatro anos depois, esta coligação foi reeleita com grande base aliada no legislativo.

A tradição democrática local tem se ampliado, o que tem proporcionado mais abertura para o diálogo e para a participação. Isto é visível no município alvo da pesquisa, onde os gestores municipais têm realizado ações que buscam ampliar a participação popular. Embora este movimento tenha se retraído, sobretudo em nível nacional, considerando a constituição atual do Congresso Nacional e os movimentos de setores da sociedade em favor do retorno de valores e princípios conservadores, em algumas administrações locais, como é o caso do município pesquisado, ainda se observa a aprovação de governos democráticos.

Tomio afirma que

O principal marco institucional dessa transformação política foi a promulgação da Constituição de 1988. A partir dela construiu-se todo um arcabouço jurídico que consolidou o novo arranjo democrático. A radicalidade destas transformações gerou um novo ordenamento federativo, isto é, os constituintes não só estabeleceram as bases do Estado democrático, como também instituíram um novo “pacto federativo” (TOMIO, 2002. p. 61).

Para o autor, a “redefinição da competência política” dos entes federados foi notabilizada pela “ampliação do escopo de atuação dos Estados e municípios, sendo que os últimos conquistaram a mais ampla autonomia política da história republicana”. Somente com a CF de 1988 os municípios conquistaram “uma autonomia plena, obtendo, de fato, o *status* de ente federativo. Esta situação é extremamente peculiar, não sendo identificável em outros países com organização federativa”.

Como já explicitado neste estudo, o processo na definição de políticas públicas em Estados e sociedades complexas, como os constituídos no mundo contemporâneo, está mais próximo das perspectivas teóricas dos pesquisadores que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”. Isto é que faz com que o Estado tenha um espaço próprio de atuação, embora sempre permeável a influências internas e externas (como escrevem Evans *et al.* 1985). A autonomia relativa gera as capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de algumas políticas públicas. As fronteiras desta autonomia e do desenvolvimento dessas capacidades na definição de políticas dependem de muitos fatores e são marcados pelos diferentes momentos históricos de cada país.

As políticas educacionais são políticas que promulgam uma ampla autonomia de decisão do Estado, ainda que essa autonomia fosse, essencialmente, resultante das relações complexas e contraditórias com as classes dominantes, das exigências das classes dominadas e de outros atores e movimentos sociais. Contudo, ainda que cada vez mais haja indicações que nos levam a uma noção de redução dessa autonomia relativa, Afonso afirma que continua a ser necessário fazer referência ao papel e lugar do Estado-Nação para melhor compreender a sua crise e a atual redefinição do seu papel, “levando em conta as novas condicionantes inerentes ao contexto e aos processos de globalização e transnacionalização do capitalismo” (AFONSO, 2001, p. 16).

Desta maneira os participantes da pesquisa foram questionados sobre quais os principais encargos do município em relação ao PAR. O prefeito e o secretário de planejamento responderam que se devem ter equipes atuantes e com pessoas preparadas, possuir técnicos e contar com engenheiros para os projetos de infraestrutura. As respostas dos ex-secretários de educação se aproximam, pois se referem a questão de que a contrapartida deve ser a mobilização e a participação da comunidade, porém, um deles afirma que a responsabilidade por esta mobilização é do gestor do município e da educação, além de garantir um quadro de funcionários qualificados e comprometidos com a realização do

trabalho. Sentido este expresso também pela coordenadora pedagógica que aprofunda a proposta, sugerindo que deveriam ter pessoas da gestão que seriam os principais responsáveis por estas políticas, tanto na mobilização, como no acompanhamento, prestação de contas e avaliação, pois a atual gestão não conseguiu fazer este momento de avaliar os impactos ou efeitos do PAR até este momento.

Um membro da equipe local disse não ter conhecimento de valores financeiros de contrapartida, mas elenca o trabalho que deve ser realizado, bem como a ampliação da inclusão e do atendimento de alunos com necessidades especiais e a maior acessibilidade destes devido à característica do distanciamento entre as escolas e os bairros onde os alunos moram. Diz que é uma questão de organização dos recursos humanos para a realização das ações. Uma alegou que não tem conhecimento de valores financeiros, mas explicita a responsabilidade na prestação de contas e em destinar os materiais para os devidos locais. Outra respondente acredita que o principal encargo para o município seja a prestação de contas e a aplicação adequada dos recursos que sejam destinados para a área educacional, não sendo redirecionada para outra área.

Foi destacado também como responsabilidade do município o cumprimento dos prazos, a realização de um bom diagnóstico que revele as demandas de acordo com a realidade das comunidades, a responsabilidade de comprar e alocar os equipamentos de acordo com as necessidades evidenciadas e a seriedade na prestação de contas.

As dificuldades neste processo foram explicitadas pela falta de funcionários para estes trabalhos, a falta de um bom sinal de internet e a desarticulação/desmobilização do comitê/equipe local do PAR. Com isto, algumas pessoas fazem o que é possível, com as pessoas que puderem, dentro do prazo que dispõem, ou seja, na materialidade do PAR, o que se observa é que a equipe da SMED é composta por apenas duas pessoas, que acumulam funções, e, portanto, realizam o que é considerado mais urgente.

Perguntados sobre se consideram que o PAR interfere na autonomia no âmbito da gestão e se sim, de que forma interfere, o prefeito respondeu que acredita que amplia a autonomia, pois possui uma metodologia adequada e transparente, que evita o desperdício do dinheiro público e que conta com a participação da comunidade. Diz que deveria se avançar nas adequações e valorização do local, principalmente nas questões dos projetos de construção de escolas, de infraestrutura e equipamentos. Ele acredita que “o Brasil já avançou muito através do PAR”. O secretário de planejamento entende que não amplia e não restringe.

Concebe o PAR como uma ferramenta de apoio aos municípios. Diz que há uma autonomia relativa, pois é oferecido um número “infinito de subações”, sendo o município que escolhe se quer aderir ou não e, se aceitar o termo de compromisso, este estará se responsabilizando pelas metas e contrapartidas que deverá executar. Em seu entendimento o PAR não deveria ser facultativo e sim obrigatório, pois de uma forma ou de outra, o município que não aderir terá maiores dificuldades para conseguir recursos. Isto torna o PAR impositivo como o entrevistado diz: “[...] não tem outra maneira de tu captares recursos do governo federal que não seja através do PAR hoje”.

Desta maneira, os municípios pequenos ou com baixa captação de recursos financeiros acaba por ser compelido a aderir, pois de outra forma seria grande a dificuldade de conseguir repasses do governo federal.

A ex-secretária compreende que algo que pode ser benéfico como o PAR não pode ser prejudicial ao município. Argumenta que o PAR deve ser mais um dos mecanismos para o planejamento educacional, mas que o principal deve ser o Plano Municipal de Educação e que este deve pautar o PAR e não o contrário. Ela acredita que interfere e que engessa de certo modo, no sentido de que se o município aderiu ao compromisso ele firmou um pacto e deverá cumpri-lo, porém assegura que esta adesão não impossibilita ações e projetos próprios do município. Expressa que a autonomia tem um sentido dúbio e que acaba sendo exercida somente na ação de escolher qual ação e qual demanda será solicitada no PAR. Com o planejamento e a visão técnica do PAR ela concebe que seja uma maneira eficiente de se pautar antigas reivindicações que muitas vezes não foram consideradas ou vistas como importantes pelas antigas gestões do executivo. Fala de participação da comunidade, mas que se deve valorizar mais os pesquisadores e trabalhadores da área educacional para que as decisões sejam pautadas e decididas de fato pelas equipes pedagógicas e não por atores de outras áreas. Analisa que é importante a aproximação das instituições de ensino superior e que a abertura das escolas para atividades de projetos como o “Mais Educação” tem contribuído para este processo de participação e interação.

O ex-secretário tem o entendimento de que devido à falta de uma quantidade ideal de funcionários e técnicos nas secretarias de educação (principalmente de municípios pequenos ou com IDEB muito baixo), dificulta uma melhor execução do PAR, pois geralmente as equipes gestoras das secretarias estão sobrecarregadas de trabalho. Ele também sinaliza para a necessidade de aproximação com as instituições de ensino superior, para a criação de

mecanismos de ajuda aos municípios e às escolas com técnicos destas instituições e de uma maior valorização da regionalização dos projetos e ações, até mesmo a elaboração do PAR em conjunto com outros municípios.

O coordenador pedagógico acredita que o PAR interfere, mas de forma favorável na autonomia da gestão do município, pois ele vem ao encontro de várias demandas dos gestores que, muitas vezes, deveriam supri-las com recursos próprios e que conseguem atendê-las através dos recursos do PAR. Argumenta que o PAR possui algumas ações, ou projetos, que são engessados e que pouco ou nada o gestor consegue alterar ou adequar, porém estes sendo elencados no diagnóstico e contemplados pelo PAR deverão ser executado pelo município, pois é a contrapartida necessária. Revela que, mesmo assim, o município tem um nível de autonomia, pois este consegue realizar ações e projetos locais com recursos próprios.

A coordenadora pedagógica entende que restringe porque não há uma maior valorização na regionalização dos projetos de infraestrutura e de construção de escolas que sejam adequadas às condições locais, como, por exemplo, o inverno rigoroso. Dá como outro exemplo a compra de ar-condicionado para as escolas, sendo que foram enviados todos com climatização somente para o verão. Atende a demanda, mas não plenamente como deveria, além de gerar o custo da instalação destes equipamentos que é pago pelo município. Devido à responsabilidade que o ente deve ter, foram instalados mais de trinta ares-condicionados que não atenderam amplamente as necessidades locais.

Um dos membros da equipe local disse que não percebe uma restrição, porém não tem conhecimento de outras áreas como a financeira ou a própria gestão educacional. Alerta para a qualidade dos materiais vindos, explicitando que deveriam ser melhores, pois como dá o exemplo do transporte escolar em que os ônibus adaptados rodam por grandes áreas da zona rural e que quando quebram ficam meses nas oficinas autorizadas até que as peças cheguem e seja feito o conserto. Pelo tipo de estrada que os ônibus atravessam, deveriam ser mais reforçados para aguentar mais tempo. Fala sobre os projetos das escolas novas via PAR, onde os refeitórios são abertos e não adequados ao inverno e época das chuvas. O ar-condicionado que só climatiza para verão também foi dado como exemplo. A entrevistada acredita que não seja possível uma padronização para um país tão grande e que isto interfere de certa forma, na gestão educacional.

Uma professora, membro da equipe local, acredita que neste ponto há ações positivas e negativas, pois ele restringe devido à forma como é feita a aquisição de material e quanto à

prestação de contas, porém ele amplia a autonomia quando o ente recebe os benefícios das ações, materiais ou infraestrutura, mas não é uma “ampliação total”, pois muitos projetos e construções devem ser realizados da forma prevista pelo MEC, mesmo que os gestores e professores saibam que isto não será adequado ou que será necessária uma adequação posterior (que deverá ser realizada pelo município), depois que a construção estiver terminada e a obra entregue. Por não ser possível a intervenção e a adequação nem antes e nem durante a execução e também por não haver uma valorização das realidades locais a entrevistada acredita que isto restrinja a autonomia.

Outra professora tem o entendimento de que amplia a autonomia devido aos recursos materiais e de infraestrutura que tem vindo para o município e que este, muitas vezes, não teria como conseguir com recursos próprios. Acredita que seja uma forma de tornar possível o cumprimento das demandas locais de muito tempo atrás e que vão poder ajudar a propiciar uma ampliação da qualidade educacional, buscando materializar diversas promessas de campanhas eleitorais ainda não cumpridas pela falta de recursos que as gestões anteriores possuíam.

Assim, apesar das leis ampararem o direito à autonomia dos entes federados, percebe-se uma crescente centralidade política e econômica do governo federal no que tange à educação, sendo o PAR um dos exemplos possíveis para ilustrar uma política de amplo alcance, que foi concebida e organizada pelo MEC como uma espécie de programa “guarda-chuva”, contendo diversos projetos e ações para a melhoria educacional. O plano de metas é pactuado entre a União e o ente federado, deixando claras as responsabilidades do Município e/ou Estado quanto às contrapartidas e, também, quanto à ampliação dos índices educacionais avaliados pelo IDEB.

O PAR passou, também, a se tornar um instrumento centralizador dos repasses de recursos federais para Estados e Municípios, com o intuito de melhorar a qualidade da educação, por meio da infraestrutura, recursos didático-pedagógicos, mecanismos de gestão e formação de professores. O PAR, embora possa ser considerado regulatório, na medida em que concentra na União a formulação da política e as orientações gerais do programa, possibilita níveis de autonomia, dentro de um quadro de ações que podem ser escolhidas pelos atores participantes do processo, permitindo que, mesmo com as restrições observadas em termos de desconhecimento das realidades locais, os entes federados podem fazer investimentos que contribuam com a melhoria das condições gerais das escolas e que

propiciem espaços mais adequados e que de fato venham a qualificar a educação, independente do local/região em que a escola esteja situada, promovendo maior equidade. Este seria mesmo o papel esperado do Estado. Entretanto, destaca-se que esta é uma política de governo e não de Estado e que, portanto, ao que tudo indica, pode ser transitória. Não há garantias de que, mesmo que precise de aperfeiçoamentos, tenha continuidade. O desejável seria que o regime de colaboração, tão almejado, fosse de fato regulamentado, e que a partilha dos recursos fosse feita de forma mais equânime, permitindo que a autonomia fosse exercida de forma plena.

5.3 Categoria 3: Importância do PAR para o município

Vários foram os motivos expressos através das entrevistas que explicitaram as razões que levaram à adesão ao PAR, no entanto, em sua grande maioria, assinalaram que o maior acesso aos recursos financeiros e a ampliação da infraestrutura, oferecidos pela política foi o principal motivo para a adesão.

A organização do Estado em nosso país assume um caráter federativo, como expressa em nossa Lei Magna. Isto significa que há uma União Federativa conciliada à ideia de Estado Nacional como sujeito originário e titular do direito internacional público na relação com outros Estados soberanos (CURY, 2010).

Esta concepção acolhe em si o poder de gerar deveres e obrigações para assegurar os direitos provindos da Lei Maior em todo o território nacional. Seu objetivo fundamental é de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem (CF art. 2º). A educação escolar é um direito e também um bem público e, quando ofertado pelo Estado, considera-se um serviço público para todos.

O federalismo é conceituado como a

união de membros federados que formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional. No regime federal, só há um Estado Soberano cujas unidades federadas subnacionais (estados) gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados (CURY, 2010, p. 152).

A importância de ter-se em conta esta forma de organização política para a realização de uma análise de políticas educacionais é evidenciada por Cury que explicita que ao não levar-se em conta o federalismo “pode-se incorrer em uma perda de substância na caracterização da análise das políticas educacionais”. Lembrando-nos, também, que há

“competências próprias e responsabilidades legais, em matéria de educação escolar, que cabem aos sistemas de ensino dos Estados, Municípios e Distrito Federal” e que há “a divisão das responsabilidades materiais e financeiras própria da vinculação de impostos para o financiamento da educação como prevê o art. 213” (CURY, 2010. p. 151).

Esta divisão de responsabilidades deveria ser realizada através de um regime de colaboração que até hoje não foi plenamente realizado e sem uma lei específica sobre isto. Como frisa Castro com relação à repartição de competências, quando afirma que

a legislação estabelece as responsabilidades de cada esfera de governo na prestação de serviços educacionais. Compete, assim, à União, o financiamento do ensino superior e de escolas técnicas federais, além da necessidade de exercer uma função supletiva e redistributiva em favor das unidades subnacionais por meio de transferências de recursos aos estados, ao DF e aos municípios (CASTRO, 2010. p. 171).

Assim, no que diz respeito à educação, a CF de 1988, ao afirmar em seu artigo 211 que as esferas de governo se organizarão em regime de colaboração, foi referendado uma “estrutura federativa fundamentada num sistema de cooperação”, o que poderia abrir “margem para desvios quanto às responsabilidades por parte das esferas subnacionais, uma vez que não ficava clara a competência de cada um”. Porém mediante a promulgação da LDB, foi “atribuído aos níveis de governo competências e responsabilidades específicas para com os níveis de ensino, sem, contudo, descartar a necessidade de cooperação técnica e financeira entre as unidades federadas ou infringir o princípio da autonomia (CASTRO, 2010. p. 172).

Desta forma o PAR acaba por preencher esta lacuna, na forma de regime de colaboração, devido existir algumas brechas legislativas e, também, por este ter como um dos seus objetivos, afirmados pelo MEC, de ser um instrumento para uma maior equidade na infraestrutura e qualidade das escolas e sistemas educacionais. Então devido ao anúncio governamental e por cada vez mais os repasses de investimentos em educação serem direcionados aos entes federados via PAR, os municípios se sentiram compelidos a aderirem a política.

Deste modo, os participantes das entrevistas destacaram a amplitude da política que abarca uma variedade de projetos e programas como o “Mais Educação”, o “Mais Cultura” e o “Atleta na Escola”, bem como o leque de ações em infraestrutura, compra de material e formação continuada para as equipes das escolas que pode ser solicitada. Foi enfatizada a organização da política e do MEC, além de destacada que todas as demandas necessárias

devem estar no Plano de Metas. Foi explicitado que, devido a isto, o município conseguiu quatorze ônibus para transporte escolar que estavam previstos e que foram recebidos via PAR.

O secretário de planejamento não citou os recursos ou a infraestrutura e colocou como principal motivação (ou objetivo) a ampliação da qualidade educacional, citando também que era necessária a adesão devido às resoluções e portarias, ou seja, por uma adequação aos índices do IDEB propostos para a educação. Nesse sentido, também se expressa a fala da ex-secretária de educação, dizendo que apesar dos municípios possuírem autonomia de gestão, os entes estão sob efeito da legislação federal. Ela declara que devido a esta política do MEC que passou a utilizar o PAR para centralizar e direcionar a distribuição de recursos, o município se viu obrigado a aderir para receber recursos e para se adequar às metas e legislações federais.

As respostas vieram no sentido de que, com a adesão ao PAR, se ampliaria o investimento financeiro na educação e que a equipe gestora da SMED sempre esteve bem informada sobre os projetos e programas do MEC e que o município não deixaria de aderir a uma política que traria benefícios. Aferidas sobre qual o principal objetivo do PAR, os respondentes elencaram o melhor planejamento e detalhamento das demandas, o acesso a recursos, a equalização e universalização dos aportes financeiros e o maior investimento para se cumprir as metas internacionais de ampliação dos índices na educação. A qualidade foi mencionada por quatro dos entrevistados sendo destacadas, também, a transparência; a melhoria do planejamento e da organização; a racionalização de recursos públicos; o maior acesso aos pregões por entrarem junto com outros municípios e concorrer em nível nacional e, assim, obter um barateamento e maior acesso as licitações; a possibilidade de que os recursos possam ser direcionados em maior quantidade para os municípios pequenos que historicamente sofrem com falta de infraestrutura e investimento adequado; a busca pela equalização ou nivelamento da infraestrutura e da qualidade educacional em nível nacional.

O ponto negativo desta política padronizada para um país continental como o nosso é expressa por crítica às opções de projeto de construção de escolas onde nenhuma das opções de projeto arquitetônico era apropriada para uma escola localizada no sul do Brasil, como assinalado pelo ex-secretário que acredita que o PAR tem atendido as demandas do município, porém alerta para a falta de uma maior regionalização e atenção às realidades locais, declara que as ações do PAR atendem parcialmente as demandas. Este sentido é expresso na fala da coordenadora pedagógica que diz “não atender a demanda do sul do país”.

A informação sobre a inadequação do ar-condicionado explicita a falta de uma maior relevância das questões regionais e de diversidade climática no país: o equipamento só possui climatização para o verão e não para o inverno. Na maior parte do verão as escolas estão em férias enquanto que na maior parte do ano letivo faz frio na região, com meses de inverno rigoroso e temperaturas abaixo de zero. A aquisição deste material deve ter sido por meio de licitação em nível nacional, mas o material não é adequado ao sul do país. Importante também explicitar que, em quatro entrevistas, as respondentes citaram a necessidade e a responsabilidade da auto-organização das equipes que compõem a gestão municipal.

Perguntando-se sobre que outros objetivos o PAR teria, foi destacado, através das respostas, a ampliação da qualidade, a agilidade, a transparência, o planejamento, a diminuição da corrupção e ampliação no investimento educacional dos municípios, mas foi elencado, também, o recebimento de materiais adaptados para portadores de necessidades especiais, formação em educação inclusiva e a diminuição das desigualdades educacionais entre os entes federados, porém, um dos entrevistados disse não se lembrar mais dos objetivos do PAR.

A coordenadora pedagógica elencou a aproximação do MEC com as escolas que são as executoras dos programas e a ex-secretária de educação opinou, dizendo que o sentido implícito do PAR é o

[...] envolvimento de todos os entes, que na verdade a própria constituição aponta como sendo responsáveis [...] desde gestores até as famílias envolvidas com a questão educacional, então o PAR possibilita que estes entes entrem nessa roda, vamos dizer, para poder opinar, para poder apontar e para poder fiscalizar, então há uma abertura aí e o PAR tem isso como objetivo também, traz para a roda a participação de todos. Coisa que, não que seja fácil fazer isso [...], mas esse é um dos objetivos que para mim é muito interessante, é muito importante, quando se coloca a funcionar bem, se consegue cumprir também com esse importante objetivo (informação verbal)³⁴.

No que tange as ações financiadas pelo MEC, foi questionado se elas atendem as demandas evidenciadas de elevação da qualidade do ensino do município e a equipe local respondeu em sua totalidade que sim, porém uma das entrevistadas disse não saber muito bem, pois não se lembrava, mas que acreditava que as ações estão dentro das expectativas da escola que representa e três concordaram parcialmente. Uma pessoa frisou a necessidade de caminhar juntas “tanto a questão de formação quanto a questão material”. Outra apontou a

³⁴ Informação fornecida ao pesquisador através de entrevista gravada em áudio.

entrega de livros para as bibliotecas como uma ação que tem colaborado para a melhoria da qualidade educacional.

A ressalva explicitada pela ex-secretária foi a de que se imputa uma grande carga de responsabilidades e compromissos para os municípios que deverão executar a política. Estes muitas vezes não contam com recursos financeiros para se atingir as metas estipuladas. Ela afirma: “Bom, a gente não pode dizer que as ações financiadas pelo MEC atendem as demandas, que não atendem todas não”.

Relembra-se o débito histórico que o governo central tem com a sociedade no que tange ao investimento em educação e da visão ampla que se deve ter para se planejar e se fazer a gestão da educação de um país como o Brasil, além de explicitar que o PAR é uma ferramenta adequada para que se coloquem em prática vários acordos e resoluções para a ampliação da qualidade, pois este determina as ações e seus responsáveis pela execução tentando assim fugir de falácias e demagogias dos discursos eleitoreiros, buscando ampliar o conceito de qualidade, por este ser uma conexão de investimentos em material e infraestrutura, em qualificação das equipes e funcionários, em saúde pública e saneamento.

O secretário de planejamento diz que as ações atendem as demandas devido ao PAR abarcar os quatro eixos da educação e que assim se possibilita uma ampliação da qualidade. O prefeito declara que sim porque o município conseguiu muito aporte financeiro devido às ações do PAR, como exemplo a ampliação de três para quatorze veículos para o transporte escolar (com mais três a serem entregues), duas escolas novas, computadores, duas carretas com mobiliário, ar-condicionados, material adaptado para portadores de necessidades especiais. Relata sobre o árduo trabalho final de inclusão das ações no SIMEC e diz que depois de quinze dias deste trabalho a gestão recebeu via PAR a quantia de R\$ 722.000,00 (setecentos e vinte e dois mil reais) sem nenhuma contrapartida do município.

Solicitados a elencarem quais ações atendem as demandas do município, alguns participantes destacaram as ações relacionadas à educação inclusiva e ao atendimento dos alunos com necessidades especiais; ao recebimento de computadores, armários, mesas e cadeiras; a construção da escola nova na zona rural; ações de infraestrutura e material; veículos escolares adaptados e recursos para formação de profissionais da educação recebidos do programa Mais Educação.

Das ações que não atendem foram relatados: os armários para as bibliotecas que não foram entregues; uma sala de informática maior e com mais computadores, o projetor

multimídia (data show); a ampliação de uma escola urbana; a construção de uma escola de ensino fundamental no bairro sede do município e de uma escola de educação infantil na zona rural; a formação continuada para o quadro de funcionários da educação; mais infraestrutura; somente uma parte dos brinquedos para os alunos da educação infantil foram entregues depois de longo prazo de espera e a lousa digital, solicitada em 2012, ainda não veio, mas receberam informações que virá. O não cumprimento dos editais e licitações pelas empresas que deixam de enviar os materiais solicitados é um absurdo que não deveria acontecer e, quando acontecesse, deveria ser possível alguma alternativa jurídica que responsabilizasse as empresas.

O secretário de planejamento não destacou nenhuma ação, porém concedeu importantes informações do funcionamento do processo de licitação, elencando vários problemas, pois, como ele afirma,

as ações do PAR são repassadas através das atas de registro de preço que o governo faz e os municípios aderem. [...] A dificuldade maior que se vê hoje é que as empresas que ganham essas atas de registro de preço ou acabam não repassando o material para o município porque, como eles ganharam uma licitação muito grande, eles não têm capacidade operacional para entregar ou em muitos casos não entregam (informação verbal)³⁵.

De modo que “Tu consegue muitas vezes o recurso, adere às atas, mas as empresas acabam não entregando o equipamento e dificilmente tu consegue uma ação do governo de que multe essas empresas e de que retirem elas do processo”.

Foi ressaltada, por parte da ex-secretária, a necessidade de apoio técnico por parte do MEC, especialmente aos municípios com menor capacidade de pessoal qualificado para a elaboração e acompanhamento de projetos e prestação de contas. Ressalta que houve inicialmente este assessoramento quando da implantação do PAR, mas este foi insuficiente para suprir as necessidades e demandas cotidianas, considerando a complexidade do preenchimento do sistema – SIMEC.

Um respondente afirma que “os municípios não conseguem atender todas as obrigações que tem, vamos dizer, de forma adequada, apesar de que em nosso município temos uma situação um pouco mais confortável”.

O ex-secretário responde que há a necessidade de ampliação dos aportes financeiros do PAR e das ações de formação continuada, sobre o aumento e valorização das bolsas de

³⁵ Informação fornecida ao pesquisador através de entrevista gravada em áudio.

coordenação e/ou de participação dos programas, bem como o pagamento de bolsas para os estudantes realizarem trabalhos de monitoria.

Foi perguntado se, dentre as quatro dimensões do PAR (1 – Gestão Educacional; 2 – Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação; 4 – Infra-estrutura Física e Recursos Pedagógicos), os participantes da pesquisa considerariam uma delas como a mais importante e quais ações ou sub-ações para a ampliação da qualidade educacional destacariam. Frente a este questionamento dois participantes opinaram pela importância da dimensão 4 (Infra-estrutura Física e Recursos Pedagógicos), dois destacaram a 2 (Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar). Duas a número 1 (Gestão Educacional) e três respondentes optaram pelo número 3 (Práticas Pedagógicas e Avaliação). Um participante disse que não haveria uma mais importante, pois uma dimensão tem que estar ligada a outra. A responsabilidade individual e a do município aparecem na fala desta respondente quando diz que: “o PAR, contempla a todos, depende como a gente, como a gestão, como os municípios organizam”. Ainda no sentido de que as dimensões se complementam e que devem estar conectadas, uma das respondentes afirma destacando as práticas pedagógicas que: “mas é uma engrenagem. Eu acredito que tudo anda junto. Mas o que realmente acontece em educação é o pedagógico”.

O prefeito frisou as ações de melhoria da gestão, de formação continuada e a maior e melhor participação dos funcionários do setor educacional; a ex-secretária as ações de ampliação de infraestrutura para se ter uma boa base estrutural para se aprofundar nas questões de formação continuada e melhoria da parte pedagógica. O ex-secretário afirmou que o mais importante é o investimento em práticas pedagógicas, na participação da comunidade escolar e na formação continuada. Os coordenadores pedagógicos responderam que destacariam como mais importante as ações de formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; o secretário de planejamento diz que se deve cuidar da parte da infraestrutura e relata que através do PAR se conseguiu a primeira escola de educação infantil pública do município com o valor da obra de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) bem como a compra de materiais e veículos para o transporte escolar e afirma que “são investimentos que o município nunca teria a capacidade de fazer com recursos próprios”.

Assim, perante o exposto pelos entrevistados, o aceno da possibilidade de maior investimento em forma de infraestrutura, aquisição de materiais e formação continuada, visando à ampliação da qualidade educacional, foi o grande motivador para a adesão ao PAR.

As concepções de qualidade que se pode perceber nos documentos do MEC que foram analisados, é que ampliar a qualidade educacional poderá reduzir as desigualdades existentes, promovendo as correções de distorções identificadas e direcionando seus recursos técnicos e financeiros para áreas prioritárias. Também é preciso que o aluno avance no processo de escolarização. É necessário corrigir as disparidades regionais e aumentar os índices que são, muitas vezes, balizados pelos organismos internacionais como o BM, FMI, UNESCO e OCDE. A forma utilizada pelo MEC, por meio do PAR, foi a contratualização, pactuando com os entes da federação, em troca de apoio técnico e financeiro, a melhoria da qualidade educacional.

Desta maneira, após as análises das categorias explicitam-se as considerações finais desta pesquisa.

CAPÍTULO VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reformas da educação no Brasil, desde os anos 1990, tiveram como foco principal a gestão, com ênfase na descentralização administrativa, financeira e pedagógica na busca de promover a ampliação do acesso à educação básica, especialmente no ensino fundamental, e, posteriormente, nas demais etapas, a partir de uma lógica, advinda da Nova Gestão Pública, que tem como paradigma os princípios da organização das empresas privadas.

A globalização neoliberal e os princípios economicistas tiveram forte impacto sobre as políticas sociais, com destaque para a reforma no campo da educação, cujas consequências são ainda hoje sentidas, na medida em que algumas dessas políticas tiveram continuidade e outras foram aprofundadas, como é o caso do sistema nacional de avaliação, por exemplo. As políticas públicas refletem as ações de governo, ou, como afirma Souza (2006), podem ser entendidas como o que o governo decide fazer ou não fazer, mas serão sempre ações de governo, embora se saiba que permeáveis a influências.

Assim, a política pública não reflete somente as pressões dos grupos de interesse, mas sofre influências de diferentes setores e atores, internos e externos, sendo, portanto, uma arena de disputas, onde participam vários sujeitos e grupos, com inúmeras pautas, algumas divergentes entre si, denotando a sua complexidade.

A expansão dos espaços de participação dos segmentos da sociedade na tomada de decisões quanto às políticas públicas para educação passaram a ser a grande demanda no processo de democratização da sociedade brasileira, sendo que o mesmo ocorreu no interior das instituições educativas.

No contexto das transformações históricas das políticas públicas e das reformas educativas pós-movimento de democratização no país, a concepção de gestão educacional passou a ser entendida como um procedimento de aprendizado e de luta política que não se reduz somente aos limites da prática educativa, mas que enxerga nas especificidades desta prática social (e da sua relativa autonomia) uma possibilidade de criação de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e, por consequência, a possibilidade de se repensar e evidenciar as estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no centro destas, as práticas escolares.

A gestão democrática da educação está correlacionada à criação de mecanismos institucionais e à organização de ações que favoreçam processos de participação social, seja

na formulação de políticas educacionais, na definição dos objetivos e fins da educação, no planejamento, na decisão quanto à distribuição de recursos e as necessidades de investimentos, na execução efetiva das deliberações e nos momentos de avaliação. Esses processos de participação devem garantir a mobilização dos diferentes setores da sociedade, dando legitimidade à tomada de decisões sobre o projeto educacional desejado, seja ele em escala nacional, estadual, local ou institucional.

Em relação à política do governo analisada nesta pesquisa: o Plano de Ações Articuladas – PAR, percebe-se, pela análise do documento orientador, que há a intenção anunciada de constituir-se em um mecanismo capaz de promover a participação ativa dos gestores e educadores locais, das famílias e da comunidade e, assim, promover a organicidade das ações empreendidas no planejamento educacional e outorgar autonomia aos entes federados.

No que se refere ao enfoque do planejamento, o PAR propõe-se a desenvolver um conjunto articulado de programas visando à organicidade das ações que se configuraria como uma “proposta sistêmica” de ação governamental. No município alvo da pesquisa, pode-se inferir que a participação, embora tenha sido intensa inicialmente (diagnóstico), foi parcial nas demais etapas (elaboração do PAR, execução das ações e acompanhamento), e não ocorreu em todos os momentos, conforme seria o recomendado dentro de um processo democrático.

Vive-se um momento peculiar do projeto capitalista, que é marcado por crises cíclicas e reconfigurações, mas demonstra, mais do que em outros tempos, o seu fôlego em se recriar (HARVEY, 2011). Nesse sentido, é preciso atentar para os novos significados da participação, que ora pode ser entendida como colaboração, ora como co-responsabilização, dentro do surgimento de fenômenos sociais inusitados como a “nova cidadania” e a “nova participação social” que são propagadas pelas noções de voluntariado, bem como o conceito de “sociedade civil ativa”, ambas embasadas em uma concepção de transformação do conflito pela colaboração, destituindo a participação do sentido político que originalmente o constituiu.

Conclui-se que a participação no processo de elaboração e acompanhamento do PAR no município pode ser considerada frágil, pois se no diagnóstico participaram os representantes das escolas de forma mais intensa, o mesmo não ocorreu no momento da decisão de quais ações seriam contempladas no planejamento. O acompanhamento ao PAR

não contou com a participação de nenhum setor da comunidade, exceto da própria SMED e CME. Os coordenadores pedagógicos da Secretaria de Educação responsabilizaram-se por praticamente todo o trabalho, contando, no momento do planejamento das ações, com alguns setores do executivo, mas, em sua materialidade, atuaram sozinhos, acumulando funções e, muitas vezes, ficando impedidos de atender a todas as demandas, notadamente as que se referem ao acompanhamento pedagógico às escolas.

Reafirma-se que para a análise de uma política pública, é preciso considerar que se configura como um processo de regulação. A regulação tanto pode ser horizontal, no sentido de partilha de decisões e responsabilidades, quanto vertical, numa perspectiva de poder arbitrário e centralizador. Os modos de regulação estão embasados em modelos teóricos e normativos que servirão para definir qual a melhor forma de realizar o ato de governar, compreendendo valores, normas e referências, sendo, simultaneamente, instrumentos de leitura do real e guias para a ação.

A escolarização é fundamental para a formação humana e precisa perseguir os ideais democráticos de forma participativa e prezando pela autonomia. Para um estudo sob a perspectiva crítica da autonomia da escola devem-se distinguir as lógicas presentes no processo de atribuição de competências e autonomia à escola, separando dois níveis de análise: a “autonomia decretada” e a “autonomia construída”.

A regulação social, como o processo complexo através do qual se realiza a articulação entre diferentes “mundos” e formas de atividade características de uma formação social, possui (nas sociedades modernas), principalmente, três modos de regulação: o Estado, o mercado e a comunidade. Cada um destes modos de regulação age de maneira diferente e possui uma relação entre a economia (como processo institucionalizado) e as relações sociais globais, com um princípio de integração. Desta maneira, a regulação no sistema educativo decorre de várias fontes entrecruzadas, sendo que a regulação é, primeiramente, institucional e política.

Uma forma de autonomia decretada pode ser o modelo de avaliação educacional instaurado no Brasil desde os anos 1990 e aprofundado nos anos posteriores, sobretudo após a criação, em 2007, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, na medida em que as ações de governo, desde então, passaram a ser orientadas para a melhoria do IDEB, definindo a escola e os sistemas/redes escolares como responsáveis diretos pelos resultados educacionais, combinando: provas nacionais, fluxo escolar, resultados sobrepondo-se aos

processos, publicização e responsabilização, no que se pode denominar de uma forma de controle a distância (da União em relação aos entes federados e escolas). Tal processo difere de maneira flagrante da autonomia construída.

O estado gerencial pós-burocrático não se utiliza mais de instrumentos diretos de controle sobre as redes, escolas e professores, mas pela via do currículo e da avaliação externa, define o que e como deve ser ensinado, além de quais resultados devem ser alcançados. Este movimento de responsabilização tem acarretado sérias consequências para a organização/gestão escolar e para o trabalho docente, uma vez que restringe o trabalho do professor ao preparo dos alunos para a realização das provas e à gestão ao controle, mobilização e motivação coletiva em favor da melhoria dos resultados do desempenho dos estudantes nas avaliações, visando garantir boa pontuação para a escola/rede/sistema.

Apesar das leis ampararem o direito à autonomia dos entes federados, percebe-se uma crescente centralidade política, e, sobretudo, econômica do governo federal no que tange à educação, sendo o PAR um dos exemplos possíveis para ilustrar uma política de amplo espectro, contendo diversas ações que se propõem à melhoria da educação, através de um pacto onde está clara a responsabilidade do município quanto à ampliação do IDEB.

O PAR passou, assim, a se tornar um instrumento centralizador dos repasses de verbas federais para melhorar a qualidade da educação básica. Esta política possibilita níveis relativos de autonomia, na medida em que as ações e subações já estão, em sua maioria, definidas no sistema – SIMEC, cabendo aos entes subnacionais fazerem opções dentro das alternativas disponíveis.

A grande motivação da equipe gestora do município pesquisado para a adesão ao PAR foi, fundamentalmente, a possibilidade de ampliação dos recursos financeiros para a aquisição de materiais e mobiliários escolares, infraestrutura, construção de escolas, entre outros, podendo fazer frente, à melhoria das condições objetivas das escolas e, como consequência, buscar a melhoria da qualidade educacional.

Sabe-se do aumento das demandas dos municípios em relação à educação infantil, considerando a ampliação da obrigatoriedade que inclui a pré-escola (4 e 5 anos de idade); a histórica falta de vagas em creches que precisam ser atendidas, a despeito da priorização legal da pré-escola, visto que além de ser um direito da criança pequena ao atendimento qualificado em instituições apropriadas ao seu desenvolvimento, consiste, também, em uma necessidade das famílias que precisam trabalhar para a subsistência; a oferta compartilhada com a rede

estadual do ensino fundamental, que, em algumas localidades tem sido transferida à responsabilidade do município; além da oferta da educação de jovens e adultos, educação profissional, educação especial, numa ambiência de proximidade das instâncias de poder (executivo) com a população, sendo mais permeáveis às pressões. Aliando estes fatores a já mencionada panacéia da avaliação externa e a perseguição de ampliação dos resultados do IDEB, os municípios sentiram-se impelidos a aderir ao “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” e, portanto, ao PAR, como forma de obter mais recursos.

Destaca-se, como um dos pontos positivos do PAR, a relação de colaboração e o repasse de verbas direto da União aos municípios, sem a intermediação dos Estados.

Através da análise dos manuais do PDE e do PAR, pode-se verificar que o anúncio governamental quanto à concepção de qualidade é de que a sua ampliação se dará pela redução das desigualdades educacionais, promovendo as correções das distorções identificadas por diagnósticos das realidades locais e através do direcionamento de recursos financeiros para áreas prioritárias.

Mesmo com toda a necessidade (e dívida histórica) de investimentos em estrutura e recursos humanos é indispensável que o aluno avance no processo de escolarização. A lógica de que é necessário corrigir as disparidades regionais e aumentar os índices é, muitas vezes, balizada pelo empresariado, pelo mercado e pelos organismos internacionais como o BM, FMI, UNESCO e OCDE.

A contratualização utilizada pelo MEC foi pactuada com os entes da federação por meio do acordo de cooperação traduzido pelo “compromisso” e, em troca de apoio técnico e financeiro o ente subnacional se responsabilizaria pelo processo de elaboração e implementação do PAR, visando à melhoria da qualidade educacional.

É esperada, desde muito tempo, a aprovação de lei específica sobre o regime de colaboração, explicitando a responsabilidade de cada ente da federação, bem como as formas de financiamento que permitam a construção de alternativas autônomas de alcance da qualidade com equidade. Com a concepção governamental de metas estipuladas somente com base no IDEB, esta contratualização ganha nuance de responsabilização e *accountability*, gerando sobrecarga e precarização do trabalho, bem como todas as suas consequências nefastas à saúde mental, física e emocional/motivacional dos trabalhadores em educação. A educação passa a ter uma concepção de qualidade cada vez mais apoiada em bases quantitativas e não qualitativas.

Os gestores e profissionais da educação são estimulados a melhorar a qualidade da educação, podendo, com isto, as práticas pedagógicas serem organizadas, planejadas e executadas visando os conteúdos previstos nas matrizes curriculares nacionais que servem para subsidiar a formulação das avaliações em larga escala. A autonomia do fazer pedagógico e a função da escola, que é a construção de conhecimento, a formação para a cidadania e para o trabalho, é deixada de lado para se cumprir os acordos realizados para se elevar o IDEB.

Vários artifícios podem ser utilizados (e são) em busca dessa ampliação dos índices, como a preparação dos alunos para as avaliações externas; a solicitação para o não comparecimento de alunos “abaixo da média” e pessoas com deficiências nos dias em que as provas são aplicadas; ações de correção de fluxo escolar como a dependência (que é a progressão do aluno que deverá fazer a disciplina reprovada concomitante à próxima etapa de escolarização), bem como os concursos que podem resultar em bônus e prêmios para a escola, professores e alunos, porém, todas estas ações oferecem sérios riscos à formação geral dos estudantes e aos princípios pedagógicos da educação.

O texto do PDE visa o planejamento e gestão educacional, procurando mostrar que a qualidade da educação básica passa por uma série de ações necessárias, tais como o Plano de Ações Articuladas (PAR), que teria como objetivo reverter o quadro de uma educação nacional pautada por uma política que não dá continuidade às políticas implementadas no campo educacional, pretendendo que haja um planejamento, acompanhamento e avaliação das ações. Esta afirmação é fraca (ou é uma falácia), pois por se tratar de uma política de governo, assim que houver troca no executivo da União esta política poderá ser encerrada.

Desta maneira, o PAR constitui-se em um instrumento de planejamento educacional integrante da principal ação da política “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” estando inserido na conjuntura das reformas educacionais do século XXI.

O que se deve ter em vista é que a maior parte destas decisões, ações e metas relacionadas ao PDE, ao Plano de Metas e ao PAR, tem a sua origem essencial advinda do organismo do empresariado brasileiro denominado “Movimento Todos Pela Educação” – TPE, que tem consonância com as expectativas e objetivos dos diversos organismos internacionais, como o exemplo a meta de se atingir, na área educacional, a média 6 (seis) até 2022.

Acredita-se que o PAR é uma importante fonte para análise de políticas públicas, pois sendo uma política que contempla a maior parte das ações de transferência voluntária dos

recursos da União para os entes subnacionais, torna-se possível visualizar várias ações de governo para a educação básica, suas intencionalidades, seus propósitos e propostas, bem como as formas e estratégias para a sua efetivação. Auxilia a compreensão de como os municípios articulam as políticas próprias na tentativa de atender as demandas da sociedade e as políticas federais, revelando o papel cada vez mais centralizado da União na regulação da política nacional.

Deste modo, visando responder ao problema principal desta pesquisa, que é verificar em que medida o PAR influencia a gestão do sistema de educação do município-alvo, pode-se afirmar que esta política tem produzido vários impactos, positivos e negativos, no trabalho de organização e gestão educacional. Esta conclusão buscará dar destaque a estes pontos negativos e positivos da política em sua recontextualização no município.

Acredita-se que a principal influência negativa do PAR seja a intensificação do trabalho, pois, apesar de possuir uma pequena quantidade de escolas em sua rede educacional, a quantidade de funcionários que atuam na secretaria de educação é insuficiente para a carga de trabalho que foi ampliada sobremaneira nos últimos anos graças aos programas do MEC. A maior parte do trabalho de implementação do PAR no município ficou sob a responsabilidade de dois coordenadores pedagógicos (sendo que um destes não possui dedicação exclusiva na SMED e leciona em uma escola de educação infantil no sistema de vinte horas semanais em cada local).

O prefeito e os ex-secretários possuem outras responsabilidades, atribuições e funções, devendo viajar e cumprir agendas políticas, e, devido a isto, acabaram por se dedicar ao PAR quando possível. Há somente uma funcionária que faz a contabilidade da SMED e que, portanto, acaba por ter mais trabalho com as prestações de contas advindas do PAR.

Dentro das escolas há, também, a intensificação do trabalho de gestores e professores, pois internamente há divisões de tarefas e indicações de professores responsáveis para a execução de projetos que estão inseridos no PAR (como o “Mais Educação”, “Atleta na escola”, etc.). Destaca-se que alguns programas têm bolsas para professores, tutores, etc., o que estimula à participação, visando à complementação de renda. Em outros não há bolsas, mas os professores e equipe gestora acaba assumindo a coordenação de algum programa/projeto, em decorrência de que outros professores já estarem sobrecarregados com projetos ou representações em entidades, associações ou conselhos.

Outro ponto negativo é a falta de atenção maior à regionalização, diversidade cultural e climática do país. Dentre o leque de possibilidades de ações, de projetos arquitetônicos e de compra de materiais, o PAR deveria oferecer opções adequadas à realidade de cada região do país. Os problemas quanto ao projeto da nova escola na zona rural, onde o refeitório foi construído sem paredes (sendo mais aconselhável para uma escola em uma região mais tropical) torna seu uso inviável durante o inverno na campanha pampeana do Rio Grande do Sul. Esta desatenção das características locais também se caracteriza devido aos ar-condicionados que foram recebidos que só possuem climatização para o verão.

Desta forma, mesmo que o investimento seja realizado e a demanda seja cumprida, ela acaba por não ser plenamente contemplada, pois não atende todas as características locais. O município acaba por recontextualizar a política e vai adequando e fazendo as reformas que forem necessárias, como transformar o refeitório em área de convivência e colocar toldos plásticos para proteger do frio; adequar um *hall* ou uma sala próxima à cozinha para ser utilizada como refeitório.

O governo central, mesmo tendo este papel centralizador (político e econômico) deveria ter planejado o PAR e construído a proposta com a colaboração de professores e pesquisadores educacionais das universidades públicas das diferentes regiões e estados do país, pois assim, poderia ter a dimensão da diversidade regional e climática. Outra sugestão é que fossem criados grupos estaduais e regionais de colaboração e acompanhamento ao PAR, financiado pelo MEC. Desta maneira, os municípios menores, ou mais fragilizados em sua oferta educacional, não se sentiriam desamparados para as implementações das mudanças necessárias.

Os pontos positivos se pautam pelo aporte financeiro e devido aos recursos materiais e de infraestrutura que o município recebeu. Em dois anos a transformação foi grande. A construção de uma escola na zona rural e de uma escola de educação infantil na zona urbana, mobiliário para todas as escolas, novos ônibus para o transporte escolar, computadores, livros, brinquedos, materiais adaptados, etc. Sabe-se que o maior investimento em insumos e infraestrutura são esperados e solicitados há muito tempo pelos entes federados e que, de certa maneira, isto propiciará a ampliação da qualidade. Porém, se o PAR for continuar existindo, ele deverá ser melhorado em muitos aspectos; um destes são as ações financiadas pelo MEC para a formação continuada dos gestores, professores e demais profissionais da educação que ainda é deficiente e não atendeu as demandas solicitadas pelo município.

Quanto à autonomia na gestão da educação, foi referido que o município goza de um bom nível de autonomia, pois consegue planejar e executar projetos e programas identificados com as expectativas da comunidade local e o programa do governo, com recursos próprios, embora limitados. Porém, no contexto do PAR, a autonomia se relativiza, na medida em que inicialmente (2008), quando foi elaborado pela primeira vez, despertou nos municípios uma ideia de que os problemas financeiros na área educacional seriam solucionados, o que, sem dúvida, não se confirmou. O que revela que a adesão ao PAR foi motivada pela ampliação orçamentária, sem a preocupação de articulação das ações e subações com os planos locais, sobretudo com o Plano Municipal de Educação, que, ao ser consultado, constatou-se que não dialogam, são planos diferentes, com propósitos diferentes, o PME com uma abordagem política, filosófica e pedagógica, o PAR, com uma perspectiva de melhoria estrutural.

Em que pese às argumentações do Prefeito e do Secretário do Planejamento referirem-se positivamente ao PAR, estas se restringem às aquisições que foram possíveis com os recursos disponibilizados, mas não há uma análise dos impactos dessas aquisições nas melhorias das condições pedagógicas e das aprendizagens dos estudantes.

A constatação dos propósitos desta política identificados com os índices educacionais, curiosamente não se reflete – como seria o esperado – na melhoria do desempenho dos estudantes nas avaliações realizadas no cotidiano de cada escola. A preocupação com os insumos, prédios, mobiliário, materiais didáticos, entre outros, favorecidos pelo programa, são, sem dúvida, mecanismos que podem propiciar melhorias nos espaços pedagógicos, com repercussões na formação dos estudantes, mas isto não pode ser evidenciado, na medida em que estes cruzamentos não foram realizados pelo executivo, exceto a preocupação com o IDEB.

Ressalta-se que o fluxo escolar (aprovação), um dos elementos que compõe o cálculo do IDEB, embora possa ser considerado um dado positivo, não revela integralmente se houve qualificação nas aprendizagens, somente que não houve retenção. Isto pode não ser bem compreendido, pois, a rigor, a ideia é de que o aluno que aprova, é aquele que aprendeu o que é necessário para uma etapa ou nível de escolarização. Entretanto, vários fatores precisam ser considerados nesta promoção: as formas avaliativas, oportunidades de recuperação, níveis de expectativas em termos do que é considerado necessário, entre outros. Estes elementos podem contribuir para elevar o índice geral da escola e do município, sem, no entanto, elevar a qualidade da formação e da educação em seu conjunto.

Esta análise é reforçada quando se verifica o nível de intensificação do trabalho dos coordenadores pedagógicos da SMED, visto que seriam as pessoas mais encarregadas de atender às ações de correção de fluxo escolar, medidas de recuperação paralela de conteúdos, atendimento e acompanhamento às equipes diretivas e de coordenação pedagógica das escolas, acabam por ocupar o tempo com a organização de eventos internos, como celebrações, semanas comemorativas e formaturas, bem como as demais ocupações técnicas e administrativas internas da SMED.

As formas de regulação acabam por ser, inicialmente, mais horizontais, porém, na prática do cotidiano elas se tornam verticais, bem como a regulação institucional que o MEC opera sobre os entes federados através do PAR. Como já foi explicitado, no atual modelo de Estado gerencial pós-burocrático, não se usa mais de aparelhos diretos de controle sobre gestão, sobre a escola e professores. Cada vez mais se utilizam a via do currículo e da avaliação externa, definindo, assim, o que e como deve ser ensinado, além de quais resultados devem ser alcançados. Esta responsabilização tem ocasionado consequências para a organização da educação do município, da gestão escolar e para o trabalho docente. A regulação almejada seria a ampliação da regulação horizontal, visando preservar a equidade, sem ferir a autonomia.

Buscando perceber em que medida o PAR pauta o planejamento educacional do município (política local) evidenciando os níveis de regulação (controle/autonomia) da União em relação aos entes da federação e as formas de recontextualização da política em nível local foi identificado que o PAR pauta o planejamento da política educacional do município apenas de certo modo, pois a gestão tem investido em iniciativas próprias e direcionado esforços para a formação continuada dos profissionais da educação, bem como para a aquisição de materiais e melhorias no transporte escolar e infraestrutura das escolas, demonstrando assim uma autonomia relativa na gestão. Os níveis de regulação da União em relação à gestão municipal acabam por ser mais profundos no que tange à responsabilização pela implementação do PAR que, como se sabe, envolve as quatro dimensões de atuação das redes educacionais e quanto às prestações de contas que devem ser executadas.

Sobre as formas de recontextualização da política no município, como já afirmado, esta acontece de algumas maneiras, seja pelo entendimento que os gestores possuem durante o processo de escolha das ações e subações do SIMEC, seja devido às adequações necessárias ao local com a utilização de forma diferente ao projeto inicial, mas, reitera-se que por mais

que se possa entender o PAR como um instrumento regulatório, o governo, governa. O que significa dizer que cada governo, em qualquer esfera, tem poder de imprimir a sua marca, a sua forma de gerir um dado local.

A qualidade almejada na educação para todos dependerá, em grande parte, da disposição de gestores municipais/estaduais (bem como a vontade política dos gestores do MEC e do governo federal) em de fato melhorar a educação na perspectiva social e ampliar os níveis de participação e acompanhamento de cada comunidade na execução da política educacional local, estadual e nacional.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. **Avaliação Educacional: regulação e emancipação**. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009a. 151 p.
- _____. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XX, n. 69, p. 139-164, dez. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a07v2069.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2014.
- _____. Nem tudo o que conta em Educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, v. 13, n. 13, p. 13-29, jun. 2009b. Disponível em: <<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/545/447>>. Acesso em: 21 mai. 2014.
- _____. Para uma concetualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 25 mar. 2014.
- _____. Protagonismos instáveis dos princípios de regulação e interfaces público/privado em educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1137-1156, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/05.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2014.
- _____. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, ano XXII, n. 75, p. 15-32, ago. 2001.
- ALMEIDA, J. B.; ROSSO, A. I.; FARINA, C.; CÓSSIO, M. F. Análise do PAR na Região Sul: um breve contexto histórico. XXII Congresso de Iniciação Científica, **Anais...** UFPel. Pelotas. 2013. Disponível em: <<http://www2.ufpel.edu.br/cic/2013/?sec=anais&area=ch>>. Acesso em: 02 abr. 2014.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J. **Usos e abusos dos estudos de caso**. Cadernos de Pesquisa (online), v. 36, n. 129, p. 637-51, set./dez., 2006.
- AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. (et. al.). **Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- BALL, S. J. **Politics and policy making in education: explorations in policy sociology**. 33. ed. Nova York: Routledge, 1990, 236 p.

_____. Cidadania global, consumo e política educacional. In: SILVA, L. H. **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 121-137.

_____. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem fronteiras**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 99-116, 2001. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/ball.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

_____. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

_____. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 10-32, jul./dez. 2006.

BARDIN, I. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1994. 226 p.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004.

_____. **Decreto Presidencial nº. 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 abr. 2007.

_____. **Lei nº. 9.394**, de 23 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 1996.

_____. **Lei nº. 10.172**, de 09 de Janeiro de 2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 2001.

_____. MEC. FNE. O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração. **Documento Referência**. Brasília. 2014. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br/conae2014.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. Ministério da Educação. **Compromisso Todos pela Educação**: passo-a-passo, 2007. Secretaria de Educação Básica. Brasília, DF, SEB/MEC, jun. 2008.

_____. Ministério da Educação. **Documento orientador do PAR 2011-2014**. 2010.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação.** Razões, Princípios e Programas. Brasília, DF, MEC, 2007.

_____. Ministério da Educação. **Resolução FNDE/MEC nº 029/2007.** Brasília, DF, MEC, 2007.

_____. Ministério da Educação. **Plano Compromisso Todos pela Educação:** orientações gerais para aplicação dos instrumentos. Brasília, DF, MEC, 2007.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.** Guia de Programas. Brasília, DF, MEC/FNDE, 2007.

_____. Ministério da Educação. **Programas e Ações da Educação Básica a serem considerados no âmbito do Compromisso Todos pela Educação.** Brasília, DF, MEC, 2007.

_____. **Plano Decenal de Educação para Todos.** Brasília, DF, MEC, 1993

_____. **Projeto de Lei nº 8.035**, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Redação final. Brasília, DF. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos-destaque/redacao-final-03-06.14>>. Acesso em: 08 jun. 2014.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, p. 237-270. 1999.

CAMINI, Lúcia. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.** Tese de doutorado. Faculdade de Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 294 p. 2009.

CASTRO, J. A; Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, p. 169-190. 2010.

CLARKE, J.; NEWMAN, J. **The managerial state: power, politics and ideology in the remaking of Social Welfare.** London: Sage Publications, 1997, 176 p.

CÓSSIO, Maria de Fátima. **Democracia neoliberal e globalização: triunfo, resistência e alternativas.** 2010a (atualizado). Digitado. p. 13.

_____; HYPÓLITO, A.; LEITE, M. C. L.; DALL'IGNA, M. A. Gestão educacional e reinvenção da democracia: questões sobre regulação e emancipação. **Revista Brasileira de**

Política e Administração da Educação. v. 26, n. 2, p. 325-341, mai./ago. 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19720/11491>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____.; RODRIGUEZ, R. C. M. C.; LEITE, M. C. L. Políticas Educacionais: entre a autoria e o controle. In: IX Seminário Internacional de Etapa e Rede, Redestrado, **Anais...** Santiago do Chile, Chile, 18 a 20 de julho de 2012.

_____. Avaliação em larga escala e as novas formas de regulação da educação nacional. In: III CONAVE – Congresso Nacional de Avaliação em Educação. **Anais...** Bauru. São Paulo. 2014.

_____. **Políticas Educacionais: Concepções e Práticas.** 2010b. Digitado. p. 9.

CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. **L'acteur et le système.** Paris: Seuil, 1977. 445 p.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de, e SANTANA, Wagner (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, p. 149-168. 2010.

DEMAILLY L. Enjeux de l'évaluation et régulation des systèmes scolaires. In: DEMAILLY L. (Ed.). **Évaluer les politiques éducatives.** Bruxelles: DeBoeck Université, 2001. p. 13-30.

DEPRESBITERIS, L. **Avaliando competências na escola de alguns ou na escola de todos?** Boletim Técnico do Senac. São Paulo, v. 27, n. 3, set./dez. 2001.

DIEBOLT, C. Education, système et régulation. In: **Journées d'études la Regulation du Systeme Educatif.** Fondation Nationale des Sciences Politiques. 2001, Paris. Disponível em: <www.u-bourgogne.fr/IREDU>. Acesso em: 03 fev. 2015.

DOURADO, L. F. et al. **Gestão escolar democrática: a perspectiva dos dirigentes escolares da rede municipal de ensino de Goiânia-GO.** Goiânia: Alternativa, 2003. (Nedesc – Coleção Políticas Educacionais). 71 p.

_____. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.) **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000. 120 p.

DUPRIEZ, V.; MAROY C. Politiques scolaires et coordination de l'action. **Cahier de recherche du GIRSEF**, nº 4, p. 01-20. 1999.

FARENZENA, N. A implementação de Planos de Ações Articuladas Municipais: marcos e trajetórias de uma pesquisa. In: FARENZENA, N. (Org.) **A implementação de Planos de Ações Articuladas Municipais: uma avaliação de quatro estados brasileiros.** Pelotas: Gráfica Universitária/UFPel. 2012.

_____, SCHUCH, C. C. T.; MOSNA, R. M. P. Implementação do Plano de Ações Articuladas em municípios do Rio Grande do Sul: uma avaliação. In: XXV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. 2011. **Anais...** São Paulo. p. 01-13. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoescomunic/0414.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2014.

FERNANDES, R. C. **Privado porém público: o Terceiro Setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relime-Dumará, 1994. 194 p.

FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 1998. 120 p.

_____. Repensando e ressignificando a gestão democrática da educação na “cultura globalizada”. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1227-1249, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22619>>. Acesso em: 10/mai/2014.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Revista Perspectiva**. Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 69-96, 2011.

FONSECA, M.; TOSCHI, M. S.; OLIVEIRA, J. F. (Orgs.). **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate**. Goiânia: UCG, 2004.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. 40 p.

GATTI, B. A. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília: Editora Plano. 2007. 86 p.

GIDDENS, A. **A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001a. 173 p.

_____. **A Terceira Via e seus críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2001b. 192 p.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007, 175 p.

GINTIS, H. The political economy of school choice. **Teachers College Record**. New York, v. 96, n. 3, p. 10-11, 1995.

GOMES NETO, J. B.; RUSEMBERG, L. Indicadores de qualidade de ensino e seu papel no Sistema Nacional de Avaliação. **Em Aberto**. v. 15, n. 66, p. 13-28, abr./jun. 1995.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre a modernidade**, São Paulo: Ed. Loyola, 1992, 349 p.

_____. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. Boitempo. São Paulo. 2011, 224 p.

_____. **O neoliberalismo: história implicações**. São Paulo: Loyola, 2008, 250 p.

HORTA NETO, J. L. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 42, p. 5-25, abr. 2007. Editora Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Disponível em: <<http://www.rieoei.org/deloslectores/1533Horta.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2014.

HYPÓLITO, A. M. Reorganização Gerencialista da Escola e Trabalho Docente. **Educação: Teoria e Prática**, v. 21, n. 38, p. 1-18, out./dez. 2011.

JAMESON, F. **Pós-Modernismo. A Lógica Cultural do Capitalismo Tardio**. São Paulo: Ática: 1997.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**. Belo Horizonte: UFMG, 1999. 340 p.

LE GRAND, J. Quasi-markets and social policy. **The Economic Journal**. London, v. 101, p. 1256-1267, 1991

LESSARD, C. Regulação. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM. Disponível em: <<http://www.gestrado.org/pdf/167.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2014.

LESSARD, C.; BRASSARD, A.; LUSIGNAN, J. Les tendances des politiques éducatives en matière de structures et de régulation, d'imputabilité et de reddition de comptes: les cas du Canada (Ontario et Colombie-Britannique), de la France et du Royaume-Uni. Montréal: LABRIPROF-CRIFPE, Faculté des Sciences de l'Éducation, Université de Montréal, 2002.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, João F.; TOSCHI, M. S. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. 10 ed. São Paulo: Cortez. 2010. 544 p.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

_____. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, Itajaí, v. 9, n. 1, p. 4-16, jan./abr. 2009.

MARCHAND, P. S. Implementação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação no Rio Grande do Sul: uma regulação entre União e municípios estabelecida pelo Plano de Ações Articuladas - 2007 a 2011. PPGE/UFRGS. Tese (Doutorado em Educação). Porto Alegre/RS. 2012.

MAROY, C. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: OLIVEIRA, Dalila A.; DUARTE, A. **Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

_____. **École, régulation et marché: une analyse de six espaces scolaires locaux en Europe**. Paris: Presses Universitaires de France, 2006. 390 p.

_____. Regulação dos sistemas educativos. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM. Disponível em: <<http://www.gestrado.org/pdf/166.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____; DUPRIEZ, V. La régulation dans les systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. **Revue Française de Pédagogie**. Paris, n. 130, p. 73-87, jan./mar. 2000.

MARTINS, A. S. A educação básica no século XXI: o projeto do organismo “Todos pela Educação”. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 4, n. 1, p. 21-28, jan.-jun. 2009. Disponível em: <<http://www.periodicos.uepg.br>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

MEDEIROS, I. L. **A gestão democrática na rede municipal de educação de Porto Alegre, de 1989 a 2000 - a tensão entre reforma e mudança**. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre. UFRGS. 2003. 194 p.

_____; LUCE, M. B. Gestão democrática na e da educação: concepções e vivências. In: LUCE, M. B.; MEDEIROS, I. L. P. (Orgs.) **Gestão escolar democrática: concepções e vivências**. p. 15-25. Porto alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____. **Burguesia e a nova sociabilidade: estratégias para educar o consenso no Brasil contemporâneo**. 2007. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007. 284 p.

MEHEL, L. Phénomène administratif et phénomène éducatif. In: AAVV Formation 2. Administration, langage et formation. Paris: Petite Bibliothèque Payot, 1974. p. 11-69.

MELLO, E. B.; CÓSSIO, M. F. Gestão da educação básica: ausências e emergências. In: CAMARGO, Ieda (Org.). **Gestão e políticas da educação**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011a. 155 p.

- _____. Crise estrutural necessita mudança estrutural. **Conferência de abertura do II Encontro de San Lazaro**. 2011b. Disponível em: <http://www.ffch.ufba.br/IMG/pdf/Conferencia_Meszaros.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.
- _____. **Para além do Capital**. São Paulo: Boitempo; Campinas: UNICAMP, 2002. 1104 p.
- _____. **O desafio e o fardo do tempo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2007. 400 p.
- MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001. 80 p.
- MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002. 288 p.
- MORROW, R.; TORRES, C. A. “O Estado capitalista e a elaboração da política educativa”. In: MORROW, R. & TORRES, C.A. (Orgs.). **Teoria Social e Educação**. Porto: Afrontamento, 1997. p. 311-337.
- NEVES, L. M. W. (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias da burguesia brasileira para educar o consenso na atualidade**. São Paulo: Xamã, 2005. 312 p.
- _____. **Brasil ano 2000: uma nova divisão de trabalho na educação**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2000. 102 p.
- _____. **Educação e política no Brasil de hoje**. São Paulo: Cortez, 1994. 120 p.
- NEWMAN, J.; CLARKE, J. **Gerencialismo, Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/edu_realidade>. Acesso em: 20 mai. 2014.
- NUNES, J. A. Polanyi revisitado: Modos de regulação, inovação tecnológica e contramovimento protector na era do capitalismo desorganizado. In: **Estruturas sociais e desenvolvimento**. Lisboa: Fragmentos/APS. v. 1, p. 97-114. 1993.
- OLIVEIRA, A. F. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: OLIVEIRA, A. F.; PIZZIO, A.; FRANÇA, G. **Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas**. Goiás: PUC, 2010. p. 93-99. Disponível em: <<http://www.sinprodf.org.br/wp-content/uploads/2012/01/texto-4-pol%C3%8Dticas-p%C3%9Ablicas-educacionais.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2014.
- OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo a política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

_____. Política educacional e regulação no contexto Latino-Americano: Argentina, Brasil e Chile. **Linhas Críticas**, v. 15, n. 28, p. 45-62, 2009. Disponível em <<http://educa.fcc.org.br/pdf/lc/v15n28/v15n28a04.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, out. 2005.

_____. Regulação educativa na América Latina: repercussões sobre a identidade dos trabalhadores docentes. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 44, p.209-227, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edur/n44/a11n44>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____; SILVA, M. J. A. Regulação: a avaliação de sistemas de ensino no contexto da regulação das políticas públicas. In: XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, V Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2007, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, 2007. p. 97-112. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/97.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2014.

OLIVEIRA, J. F.; FONSECA, M.; TOSCHI, M. S. O programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência - a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 90, p. 127-147, jan./abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n90/a06v2690.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

OLIVEIRA; M. A. M.; ROCHA, G. Avaliação em larga escala no Brasil nos primeiros anos do Ensino fundamental. In: XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, V Congresso Luso-Brasileiro de Política Administração da Educação, I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2007. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS. 2007. p. 274-287. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/274.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2014.

ORTIZ, R. Diversidade cultural e cosmopolitismo. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 47, p. 73-89, ago. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451999000200005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 18 jun. 2014.

PERONI, V. M. V. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da Terceira Via. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, p. 234-255, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/peroni.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2014.

_____. CAETANO, R. Redefinições no papel do Estado: Terceira Via, novo desenvolvimentismo e as parcerias público-privadas na educação. **Revista da FAEBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 21, n. 38, p. 57-67, jul./dez. 2012a. Disponível em: <<http://revistas.uneb.br/index.php/faeaba/article/viewFile/497/420>>. Acesso em: 18 mar. 2014.

_____. OLIVEIRA, R. T. C.; FERNANDES, M. D. E. Estado e Terceiro Setor; as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 30, p. 761-778, 2009a. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/faced/peroni/>>. Acesso em: 18 mar. 2014.

_____. ROSSI, A.; UCKZAK, L.; COMERLATTO, L.; CAETANO R. Relação Público Privado na Educação Básica – notas sobre o histórico e o caso do PDE-PAR – Guia de Tecnologias. **Série-Estudos** – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB, Campo Grande, n. 34, p. 31-44, jul./dez. 2012b. Disponível em <<http://site.ucdb.br/public/downloads/8999-edicao-34-jul-dez-2012.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2014.

_____. A democratização da educação em tempos de parcerias entre o público e o privado. **Revista de Educação Brasileira**, Cuiabá, v. 19, n. 40, p. 215-227, maio/ago. 2010a. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/faced/peroni/docs/PERONI%20A%20democratiza%C3%A7%C3%A3o%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20em%20tempos%20de%20parceria%20entre%20o%20p%C3%BAblico%20e%20o%20privado.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2014.

_____. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. **Público e privado na educação novos elementos para o debate**. 1 ed. vol. 1. p. 111-127. São Paulo, Xamã, 2008.

_____. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V.; BAZZO, V. L.; PEGORARO, L. (Org.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal**. p. 11-24. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1 ed. vol. 4. 2006.

_____. Mudanças no papel do Estado e políticas públicas de educação: notas sobre a relação público/privado. In: PERONI, V. M. V.; ROSSI, A. J. (Orgs.). **Políticas educacionais em tempos de redefinições no papel do Estado: implicações para a democratização da educação**. p. 23-41. Porto Alegre: Gráfica e Editora UFPel, 2011.

_____. Políticas educacionais e a relação público/privado. **32ª reunião da ANPED**, p. 1-16, 2009b. Disponível em:

<http://32reuniao.anped.org.br/arquivos/trabalho_encomendado/32%20ra%20-%20trabalho%20encomendado%20-%20gt15%20-%20VERA%20MARIA%20VIDAL%20PERON.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003. 207 p.

_____. Redefinições no papel do estado: parcerias público/privadas e a gestão da educação. In: I Congresso Ibero-Brasileiro de Política e Administração da Educação, IV Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, IV Colóquio do Fórum Português de Administração Educacional, 2010. Elvas, Portugal. **Anais...** Elvas, 2010b. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/123.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2014.

_____. Reforma do Estado e Políticas Educacionais no Brasil. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 1, p. 1-19, 2012c. Disponível em <<http://www.ufrgs.br/faced/peroni/>>. Acesso em: 18 mar. 2014.

PIAGET, J. L'épistémologie des régulations. In: GADOFFRE, G.; LICHNE-ROWICZ, A.; Perroux, F. (Ed.) **L'idée de regulation dans les sciences**. Paris: Maloine-Doin, 1977. p. 1-13.
REYNAUD, J. D. **Les règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale**. 9 ed. Paris: A. Colin, 1997. 348 p.

_____. Les régulations dans les organisations: régulation de contrôle et régulation autonome. **Revue Française de Sociologie**. n. 29, p. 5-18, 1988.

_____. Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In: TERSSAC, G. (Dir.). **La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud: débats et prolongements**. p. 103-113. Paris: La Decouverte, 2003.

RICHTER, L. M.; SILVA, M. V. Um olhar sociológico sobre políticas para a educação, avaliação e accountability. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 2, n. 2, p. 286-296, jul./dez. 2013. Disponível em:

<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0CEoQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.seer.ufu.br%2Findex.php%2Frevistaeducapoliticas%2Farticle%2Fdownload%2F24777%2F13783&ei=xG-SU8ySJcXksASdtIHgDw&usg=AFQjCNGU6EU9p9Y_HLu5bFLaYnGBTuL14g&sig2=3x3rMP-djO9Ak7Zjk-P-Wg&bvm=bv.68445247,d.cWc>. Acesso em: 05 jun. 2014.

ROSNAY, J. **Le macroscope: vers une vision globale**. Paris: Seuil, 1975. 305 p.

RUS PEREZ, J. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 18 mar. 2014.

SANTOS, B. S. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2000. 416 p.

_____. “Ciência”. In: CARRILHO, Manuel (org.). **Dicionário do pensamento contemporâneo**. Lisboa: Dom Quixote, 1991, p. 23-43.

_____. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 679 p.

_____. Os processos da globalização. In: SANTOS, B.S. (Org.). **Globalização: Fatalidade ou utopia?** p. 33-106. Porto: Afrontamento, 2001.

_____. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2007. 128 p.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1.231-1.255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2014.

_____. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação**. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 2002. 170 p.

SHIROMA E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

SILVA, C. R.; GOBBI, B. C.; SIMÃO, A. A. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organ. rurais agroind.**, Lavras, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2005. Disponível em <<http://revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/210>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

- SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. In: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Orgs.) **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2014.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Missão, objetivos e princípios**. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br>>. Acesso em: 01 set. 2008.
- TOMIO, F. R. L.; A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol. 17 nº 48. p. 61-226. São Paulo. 2002.
- TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.
- VIANNA, H. M. Avaliações Nacionais em Larga Escala: análises e propostas. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 27, p. 41-76, jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1057/1057.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2014.
- VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007. 224 p.
- VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação básica: política e gestão da escola**. Brasília: Liber Livro, 2009, 220 p.
- _____. **Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples**. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - v.23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2007.
- VOSS, D. M. S. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos. **Cadernos de Educação**, vol 38. Pelotas, p. 43-67, jan./abr. 2011.
- _____. **Os movimentos de recontextualização da política Compromisso Todos pela Educação na gestão do Plano de Ações Articuladas (PAR) e seus efeitos: um estudo de caso no município de Pinheiro Machado (RS)**. Tese de doutorado. Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Pelotas. 2012. 163 p.
- WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da Sociologia compreensiva**. Editora UnB. Brasília. 1991.
- WERLE, F. O. C. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio: aval. pol.**

públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, out./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n73/03.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

WIEBUSCH, E. M. Avaliação em larga escala: uma possibilidade para a melhoria da aprendizagem. IX Seminário da ANPed Sul, **Anais...** Caxias do Sul: UCS, 2012. Disponível em:

<<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/1599/140>>. Acesso em: 03 jun. 2014.

WOOD, E. M. **Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2011, 262 p.

ANEXOS

Anexo I – Instrumento de pesquisa: questionário

Prezado (a) Sr. (a)

Este instrumento de coleta de dados é parte da pesquisa de dissertação de mestrado que o prof. Aisllan Augusto de Souza do Programa de Pós-Graduação em Educação da FaE/UFPel desenvolve sob o título: “Efeitos do PAR na configuração do sistema de um município da região da campanha do RS: análise dos modos de regulação”, cujo propósito é analisar os efeitos do PAR (Plano de Ações Articuladas) e os níveis de autonomia e regulação que essa política possa trazer para a gestão da Secretaria de Educação do município. Desta forma, convidamos V.Sa. a colaborar com a pesquisa respondendo as questões abaixo.

- 1 . Em que ano e como ocorreu a adesão do município ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” e, conseqüentemente ao PAR?
- 2 . Quais grupos/sujeitos participaram da tomada de decisão no momento da adesão?
- 3 . No teu entendimento quais foram os motivos que levaram o município a aderir ao programa?
- 4 . Como foram constituídas a “equipe local” e o “comitê local”?
- 5 . Como foi realizado o diagnóstico?
- 6 . No teu entendimento qual o principal objetivo do PAR?
- 7 . Que outros objetivos tu destacarias?
- 8 . A metodologia proposta (plano de metas, SIMEC) está adequada aos propósitos anunciados?
- 9 . O PAR propicia a participação da comunidade e contribui com a execução da proposta política defendida pela atual gestão municipal? De que forma?
- 10 . No teu entendimento as ações financiadas pelo MEC atendem as demandas evidenciadas de elevação da qualidade do ensino do município?
- 11 . Podes elencar quais ações atendem e quais as que não atendem as demandas?
- 12 . Quais os principais encargos do município em relação ao PAR?
- 13 . Dentre as quatro dimensões do PAR, qual delas consideras mais importante? E desta, quais ações ou sub-ações destacarias para a ampliação da qualidade educacional?
- 14 . Consideras que o PAR interfere (restringindo ou ampliando) na autonomia no âmbito da gestão local? Em que medida?

Anexo II – Termo de consentimento livre e informado para participação na pesquisa

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**CONSENTIMENTO LIVRE E INFORMADO PARA PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA**

Apresentamos ao Sr.(a) o presente termo de consentimento livre e informado caso queira e concorde em participar de nossa pesquisa, intitulada **“Efeitos do PAR na configuração do sistema de um município da região da campanha do RS: análise dos modos de regulação”**, autorizando a observação, a entrevista e a aplicação de questionário referente à etapa de coleta de dados do estudo.

O problema de pesquisa se constitui em evidenciar em que medida o PAR influencia na configuração da gestão do sistema educacional, visando analisar os níveis de regulação (controle/autonomia) da União em relação aos entes da federação e as formas de recontextualização da política em nível local.

A motivação para analisar os efeitos desta política na gestão do sistema de ensino nesta cidade da campanha gaúcha, se deve, sobretudo, a atual relação da União com os entes federados após a adesão do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” e por este município ter assumido a responsabilidade de realizar seu planejamento (PAR), contando com a assistência técnica e financeira do MEC. Esta política é abrangente e o nível de expectativas, em termos de ampliação de recursos e de melhorias estruturais nas redes, têm despertado o interesse dos municípios.

A metodologia da pesquisa é qualitativa, sendo um estudo de caso do tipo descritivo/explicativo e será utilizada a análise de conteúdo categorizar as entrevistas semi-estruturadas coletadas.

Garantimos o sigilo e anonimato dos sujeitos entrevistados, o livre acesso aos dados, bem como a liberdade de não participação em qualquer das fases do processo. Caso você tenha disponibilidade e interesse em participar como sujeito deste estudo, autorize e assine o consentimento abaixo:

OBS: Qualquer dúvida em relação a pesquisa entre em contato com:

Pesquisador: Prof. Aisllan Augusto de Souza

Orientadora: Profa. Dra. Maria de Fátima Cóssio

Faculdade de Educação da Universidade Federal de Pelotas

Rua Alberto Rosa, 157 – 2º andar. Pelotas/RS. CEP: 96010-770

Telefone/Fax: 53 - 3284 5536 e 3284 5535.

E-mail para contato: aisllansouza@gmail.com

Home Page: <http://www2.ufpel.edu.br/fae/ppge/>



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**



CONSENTIMENTO LIVRE E INFORMADO PARA PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA

Pelo presente consentimento livre e informado, declaro que fui informado(a) de forma clara, dos objetivos, da justificativa, dos instrumentos utilizados na presente pesquisa. Declaro que aceito voluntariamente participar do estudo e autorizo o uso do gravador de áudio/vídeo nos momentos em que se fizer necessário.

Fui igualmente informado(a) da garantia de: solicitar resposta a qualquer dúvida com relação aos procedimentos, do livre acesso aos dados e resultados; da liberdade de retirar meu consentimento em qualquer momento do estudo; do sigilo e anonimato.

Enfim, foi garantido que todas as determinações ético-legais serão cumpridas antes, durante e após o término desta pesquisa.

Local/data: _____

Assinatura do participante: _____

Telefone/celular: _____

E-mail: _____